JURISPRUDENCIA

DEL

CONSEJO DE ESTADO

EXTRACTADA, COMPILADA Y ANOTADA POR

JOSE ANTONIO ARCHILA

TOMO I



1918

BOGOTÁ
TIPOGRAFÍA MINERVA

Los suscritos Consejeros de Estado, hacemos constar:

Que hemos venido examinando el trabajo que, por propia iniciativa, adelanta el señor José Antonio Archila sobre JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO, y conceptuamos que la publicación de este trabajo es no sólo útil sino necesaria para el conocimiento de las doctrinas contencioso-administrativas.

Bogotá, 1917.

JORGE HOLGUÍN.—BONIFACIO VÉLEZ.—PRÓSPERO MÁRQUEZ.—JESÚS PERILLA V.—ADRIANO MUÑOZ.—LUIS FELIPE ROSALES.—L. SEGOVIA.

ADVERTENCIAS

I

El presente volumen, primero de la obra JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO, abarca las doctrinas de los Tomos I, II y III de los *Anales* de la misma entidad, o sea, desde la iniciación de las labores del Consejo en esta nueva etapa hasta el 31 de diciembre de 1916.

Para facilitar las consultas y verificación de las doctrinas en la Revista expresada, conviene advertir que el número primero de ésta lleva fecha 1.° de marzo de 1915, y que el primer Tomo comprende diez y ocho números. En el segundo año—1916—no se siguió la numeración anterior, como ha debido hacerse, sino que se inició una nueva serie que es la actualmente en curso, según el plan adoptado posteriormente para la publicación de los *Anales*.

Desde el año segundo se publican anualmente venticuatro números divididos en dos tomos por semestres, de conformidad con la advertencia que se contiene en el número quince, correspondiente al mes de agosto del año últimamente citado.

El presente trabajo comprende, pues, cuarenta y dos números de los *Anales*, los cuales forman los tres primeros tomos, según queda expresado.

II

PLAN DE LA OBRA

El grueso volumen que ofrece hoy la "Jurisprudencia de la Corte Suprema" ha dejado inútiles, en cierto modo, las dos ediciones anteriores. Como no será posible abultar más tan importante libro, tal vez ocurra en lo por venir la necesidad de adoptar un nuevo plan, que determinará como consecuencia inmediata el rompimiento de la serie numérica que traen las doctrinas de la Corte, con perjuicio, en nuestro concepto, del orden general de la obra.

Estas reflexiones y la convicción justamente optimista que nos asiste de que la importantísima doctrina contencioso-administrativa alcanzará entre nosotros valor y proporciones semejantes a las de la Corte en la vida jurídica del país, nos han inducido a poner en práctica un sistema de publicación nuevo, distinto al usado por la Corte, merced al cual sea posible, sin sacrificio de la claridad y la unidad lógica que debe guardar un trabajo de esta índole, llevar adelante por modo indefinido el extracto y publicación de las doctrinas contencioso-administrativas, según éstas vayan surgiendo de la labor del Consejo, sin desechar lo existente, antes bien, utilizándolo, sobre esta triple base: serie indefinida de volúmenes, de capítulos para cada materia o doctrina, y numeración especial para cada una de éstas.

No creemos haber hallado en nuestro sistema el *desideratum*, pero sí esperamos que él sea el más práctico para las referencias, consulta y citas, pues,

como puede observarse, aún después de publicados varios volúmenes, bastará solamente enunciar el tomo, el capítulo y el número que corresponda a la doctrina cuya cita se desea hacer.

Al pie de cada doctrina, en paréntesis, se indica, en números romanos, el tomo, y en comunes, la página de los *Anales* en que puede consultarse la doctrina.

Al final de la obra se halla el índice general, que en forma sencilla permitirá saber en todo momento cuáles son las doctrinas que se relacionan con una materia dada. Para conocer, por ejemplo, todos aquellos casos en los cuales el Consejo de Estado se ha declarado impedido en asuntos diversos, sólo será necesario buscar en el índice la palabra *jurisdicción*. Los números romanos expresan el capítulo respectivo y los comunes la doctrina concreta.

Por último, ha creído el autor conveniente, imitando la práctica usada por el distinguido Relator de la Corte, doctor Fernando Garavito, formar un cuadro especial de las disposiciones constitucionales y legales que han sido objeto de interpretación por el Consejo, en los asuntos resueltos.

En este cuadro tanto los capítulos como la doctrina van señalados con números comunes.

III

ATRIBUCIONES DEL CONSEJO EN SU DOBLE CARÁCTER DE CUERPO CONSULTIVO Y AUTORIDAD CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Al Consejo de Estado, restablecido por el Acto Reformatorio de 1914, le fueron adscritas, además

de las funciones que había venido desempeñando desde el año de 1886 como Cuerpo Consultivo, las que por la ley 130 de 1913 se señalaron al Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo. Conviene por tanto, examinar ligeramente el aspecto jurídico actual de la entidad en este doble carácter.

No hace a nuestro propósito estudiar las vicisitudes que el Consejo de Estado ha atravesado entre nosotros en su primitivo aspecto. Nos limitamos a examinar sus atribuciones actuales bajo el concepto que dejamos expuesto, fijando hasta donde nos sea posible, la diferencia que existe entre los dos aspectos que hoy ofrece la institución, el de Cuerpo Consultivo y el de Autoridad Suprema Contenciosa.

La Sala de Negocios Generales, que actúa como Cuerpo Consultivo, según los numerales 1.° y 2.° del artículo 6.° del Acto Legislativo citado, ejerce las atribuciones siguientes:

1.ª Resolver las consultas que someta a su concepto el Gobierno en asuntos de administración, aplicación de las leyes, etc., sin que estos conceptos sean obligatorios para el Gobierno, al tenor del propio texto constitucional. Es de advertir, sin embargo, que hasta el momento todos, o la mayoría de los dictámenes de esta Sala, han sido acogidos por el Gobierno.

2.ª De todo lo que se relaciona con la preparación de proyectos de ley y de códigos, y en ejercicio de esta función ha presentado a la consideración del Congreso, entre otros, el relacionado con la organización judicial.



La reunión de las dos Salas constituye el *Consejo Pleno*, y esto tiene lugar:

1.° Cuando el Gobierno expresamente quiere que un concepto sobre asunto determinado se emita en Consejo Pleno.

2.° Para conocer de todo asunto que se relacione con el orden público.

3.° Para verificar el nombramiento de Magistrados de los Tribunales seccionales contencioso-administrativos y de la Corte de Cuentas; y (1)

4.° Para estudiar todos los asuntos relacionados con la nulidad de elecciones en los casos determinados hoy por la Ley 85 de 1916.

Los Ministros del Despacho pueden concurrir a la deliberación de los asuntos sometidos por ellos a la decisión del Consejo, pero la votación sólo puede tener lugar cuando dichos Ministros se han retirado del recinto.



La Sala de lo Contencioso-Administrativo en ejercicio de las atribuciones de Tribunal Supremo, conoce de los siguientes asuntos:

Privativamente.—De los negocios sobre suministros, empréstitos y expropiaciones en tiempo de guerra; de las reclamaciones sobre recompensas mi-

(1) El artículo 6 de la Ley 36 de 1918 ha quitado esta facultad al Consejo. Según esta disposición es el Congreso quien debe verificar hoy estos nombramientos.

litares y reconocimientos de pensiones (1); de los asuntos relativos a navegación marítima o fluvial de los ríos navegables, en que se ventilen cuestiones de mero derecho administrativo, en cuanto no sean de la competencia exclusiva de la Corte Suprema; de las causas o negocios contenciosos sobre presas marítimas; de las cuestiones que se susciten entre el Estado y uno o más Departamentos o Municipios sobre competencia de facultades administrativas; y de las que se susciten entre dos o más Departamentos sobre competencia de facultades administrativas; de las cuestiones relacionadas con la condición de ocultos que tengan los bienes denunciados como tales, en los casos previstos en el aparte *f)* del artículo 30 del Código Fiscal; de los recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones de los Ministros del Despacho que pongan fin a una actuación administrativa, excepto los que se originen en contratos celebrados por el Gobierno, pues las acciones contra estas últimas providencias sólo pueden ejercitarse ante la justicia común; y últimamente de los juicios de pensiones por invalidez, en virtud de la Ley 72 de 1917.

Segunda instancia.—De las apelaciones contra las sentencias dictadas por los Tribunales administrativos seccionales sobre la validez o nulidad de ordenanzas u otros actos de las Asambleas, que hayan sido acusados como violatorios de la Constitución o de las leyes, o lesivos de derechos civiles; de las apelaciones contra los autos interlocutorios o de sustanciación, y las sentencias de excepciones pronunciadas por los

(1) En virtud de la Ley 80 de 1916, estos juicios se hallan hoy en suspenso.

Recaudadores Nacionales y los Jueces de Ejecuciones Fiscales (1); de las apelaciones contra los autos de fenecimiento pronunciados por la Corte de Cuentas contra los Ministros liquidadores o el Ministro ordenador de que trata el Código Fiscal; de las apelaciones contra los autos de imposición de multas dictados por la Sala de Decisión de la Corte de Cuentas o por los Tribunales Seccionales administrativos; y de las apelaciones contra las sentencias dictadas por los Tribunales Seccionales en los juicios que versen sobre el monto, distribución o asignación de los impuestos nacionales.

Tercera instancia.—De las apelaciones contra los autos de fenecimiento que declaren alcance, dictados en segunda instancia por la Sala de Decisión de la Corte de Cuentas.

Por consulta.—De las sentencias dictadas por los Tribunales Seccionales sobre validez o nulidad de las ordenanzas u otros actos de las Asambleas Departamentales, cuando dichas sentencias no hayan sido apeladas; y de los autos absolutorios proferidos por la Sala de Decisión de la Corte de Cuentas, en los casos previstos por el Código Fiscal.

Además de las anteriores atribuciones, esta Sala ejerce también la de nombrar peritos avaluadores en los casos de venta de bienes nacionales y adquisición de los mismos para el Estado, y en todos aquéllos en que ocurra la necesidad de calificar fincas para asegurar el manejo de caudales públicos, así como

---

(1) El aparte *b)* del artículo 21 de la Ley 130 de 1913, que tántas dudas presentó en su aplicación, ha sido reformado por la Ley 53 de 1917, en el sentido de hacer exclusivamente de la justicia ordinaria el conocimiento de los asuntos allí expresados.

también la de decidir sobre los impedimentos y recusaciones de los Magistrados de la misma Sala y de las competencias que se susciten entre los miembros de los Seccionales.

*
* *

En el ejercicio de estas diversas atribuciones, la Sala de lo Contencioso Administrativo, dicho sea en honor de la verdad, ha venido sentando las bases del Derecho Administrativo patrio, labor en la cual, al desatar importantes problemas de índole tributaria, como son, por ejemplo, los relacionados con impuestos directos e indirectos, libertad de industria, facultades de las Asambleas en materia rentística, etc., ha fijado el límite preciso del derecho del Estado como entidad económica; en lo relativo al interés municipal, sus derechos y prerrogativas constitucionales por lo que hace a sus rentas y a la integridad de su territorio, más de una vez amenazados por las intrigas electorales o la rivalidad de otros Municipios, asuntos éstos ya dominados por una jurisprudencia uniforme y precisa. Merced a esta labor ha sido posible saber, en efecto, entre otras muchas, estas verdades importantes: que el principio de la libertad de industria no es una garantía ilimitada, sino que él está sujeto al derecho prevalente del Estado a imponer contribuciones para su existencia; que la teoría legal del sistema tributario implica acatamiento a todos aquellos principios de orden constitucional protectores de la libertad civil, los cuales no pueden violarse por el legislador, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, sin provocar el desconcierto en

las industrias y los derechos individuales; que los preceptos generales de policía, en sus distintas manifestaciones, no implican, cuando estos servicios están centralizados, cercenamiento de las facultades de los Departamentos ni de los Municipios para impulsarlos por su propia cuenta; y, en fin, gracias a la jurisdicción que nos ocupa, ha sido fácil corregir prácticas inveteradas y corruptelas contrarias a un sistema constitucional bien organizado, en lo que se refiere a las providencias ministeriales, cuandoquiera que un interés privado está comprometido.

Cierto es que muchas de estas cuestiones venían estudiándose y siendo resueltas por la justicia ordinaria, pero precisamente esta misma circunstancia constituía el mayor escollo para el conocimiento de la doctrina administrativa en cuerpo específicamente distinto al de la común, en la cual venía refundida y dispersa. Tal la razón para que, en nuestro humilde sentir, todavía hoy distinguidos abogados, honra del foro nacional, anden un tanto confundidos acerca del verdadero carácter de la jurisdicción contencioso-administrativa y así sea frecuente el caso de que vengan a alegar allí cuestiones de orden meramente civil, que chocan abiertamente con la naturaleza misma de aquella institución, según hemos podido observarlo en la labor que nos hemos impuesto.

No seremos nosotros—que ello sería osado—quienes vengamos a formular un juicio crítico definitivo acerca de la Ley 130 de 1913, Código de la materia. Como ensayo inicial y novísimo, esta ley entraña, en verdad, defectos graves tanto de fondo como en la parte adjetiva, que deben ser corregidos

por el legislador, si se quiere que la institución responda a sus altos fines jurídicos, como son, entre otros, por ejemplo:

a) La exclusión que esta ley hace del poder contencioso de todo asunto originado en *contratos celebrados con el Gobierno*, sin distingo alguno acerca del punto o elemento sobre el cual ha recaído la providencia administrativa, pues sabido es que hay casos en que la resolución pudo haberse originado únicamente en un punto relativo a la *aplicación* del contrato, por un aspecto que en nada compromete ni los elementos esenciales de aquél, ni las obligaciones de las partes, y con la doctrina que nos permitimos censurar fácil es que por el funcionario administrativo que la aplica, sea Ministro, Gobernador o Alcalde, puedan tocarse extremos de graves consecuencias para el derecho privado;

b) El atribuír al Consejo, como autoridad contenciosa, el conocimiento de los juicios de cuentas;

c) La vaguedad, en lo que se refiere al precepto de la *acción popular* y la privada, ya que, según hemos podido observarlo, hay muchos casos en que, según el tenor literal de la ley, debería hallar cabida la *acción popular* únicamente, y, sin embargo, la realidad de las cosas impone otra solución, dando entrada a la *privada;* y

d) Ciertas deficiencias de procedimiento en lo que hace a brevedad de los términos, tramitación de los incidentes, etc., defectos éstos que bien pudieran corregirse implantando entre nosotros el sistema español que permite traer ante el Tribunal Contencioso

el expediente que ha causado *estado* ante la Administración.

Mas, todos estos defectos de la Ley 130 de 1913, si graves y funestos para el buen suceso de la institución a no ser corregidos, no son bastantes sin embargo para que, como lo quieren algunos y aun distinguidos abogados, deba volverse al régimen anterior suprimiéndose la jurisdicción contenciosa, cuando la "conveniencia y la justicia" piden que ella permanezca sobre pie de absoluta independencia de la civil, como la mejor garantía de los derechos individuales que la ley fundamental reconoce.

*
* *

Viniendo al aspecto científico de la jurisdicción en estudio, ella se funda "en el principio elemental, no disputado hoy en los pueblos de régimen constitucional, de la separación de los poderes públicos," y su importancia se avalora con sólo leer la erudita exposición de motivos de la Comisión Legislativa acerca de la Ley 130, y el luminoso informe de la Comisión del Senado, integrada por los doctores Antonio José Cadavid y Uribe U., documentos éstos que hemos creído necesario reproducir en la presente obra.

*
* *

Se ha planteado ya en nuestros altos Tribunales la cuestión de saber el carácter jurídico y la posición que ocupe en el campo de la administración de justicia la jurisdicción contencioso-administrativa. Nosotros, conformes con la idea que al respecto insinúa el doctor Concha en su tratado de Derecho Constitu-

cional, creemos que ella es una especie de zona intermedia que separa la administración pública de la justicia y que tiene por objeto decidir los litigios administrativos, en una misión mixta en que el administrador o sea el Gobierno, hace algunas veces de árbitro de hecho y de derecho, en fuerza de la misma naturaleza de sus funciones normales.

En efecto: admitido el principio de la soberanía y la división clásica de ésta en tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, fácil es determinar el carácter y posición jurídica de los Tribunales Contenciosos en el Derecho Público, con sólo observar la función que estas entidades llenan allí.

Lo contencioso administrativo no puede colocarse en la rama judicial propiamente dicha, porque ello sería contrario a la independencia de este Poder con el Ejecutivo. Menos aún puede suponerse siquiera que sea parte del Legislativo, sin alterar sustancialmente la noción histórica de este Poder y la esencia misma de la institución contenciosa. Luego debe concluírse que ésta no es sino una *modalidad* del elemento Ejecutivo, en cuanto éste aplica las leyes administrativas en lo referente a sus facultades regladas, pero nada más que en tal carácter. Todo lo relativo a actos de soberanía o a lo que los tratadistas califican como *actos de Gobierno*, atribuídos al Ejecutivo como elemento permanente, activo y encargado de preservar la nación, son asuntos que, por la naturaleza misma de las cosas, quedan fuéra del círculo de lo Contencioso-administrativo, como también están excluídas de él las cuestiones referentes a contratos en que aquel Poder, ya se manifieste en la acción de un Ministro, la

de un Gobernador o un Alcalde, obra como entidad jurídica de derecho privado. Tal sucede, por ejemplo, cuando el Gobierno Nacional contrata con un particular la construcción de un ferrocarril, o cuando un Municipio celebra una convención, también con un particular, acerca de la obra de un acueducto, etc., pues las controversias que puedan suscitarse en esta clase de pactos deben ventilarse exclusivamente ante los Tribunales comunes.

Cierto es que, como lo expresan quienes niegan todo carácter judicial a los Tribunales Contenciosos, estas corporaciones nó aplican leyes civiles, sino administrativas; mas, para nosotros, sea que se apliquen unas u otras de estas leyes, a la luz de los principios filosóficos el fenómeno es el mismo, es decir, que tanto se restablece el orden legal—que en el fondo es el mismo orden civil—por la declaración (*jus dicere*, según Escriche), de un derecho civil, como por la de uno administrativo. De aquí que nos inclinemos a aceptar como más conforme con la realidad de las cosas, la teoría que asigna cierto carácter judicial a los Tribunales Contenciosos y como más armónica con el carácter y misión de éstos, entre todas las que se han ensayado por los expositores (AUCOC, LAFERRIERE, ABELLA, ORLANDO y BERTHELEMY), la definición de GALLOSTRA, para quien lo contencioso-administrativo "no es más que la Administración misma, deteniéndose a examinar y juzgar sus propios actos en cuanto pueden haber herido derechos e intereses legítimos por ella creados o amparados."

El señor CABALLERO Y MONTES en su obra de "Lo Contencioso-administrativo," halla la definición

anterior un tanto inexacta en cuanto en ella se habla de *intereses*, pues juzga él que éstos no pueden equipararse a *derechos*. Nosotros nos atrevemos a opinar que la palabra tildada por el señor CABALLERO no tiene, en la definición de GALLOSTRA, la significación lata que ha creído descubrir aquél, sino la concreta y precisa de un interés reconocido o protegido por la ley.

*
* *

Para terminar, séanos permitido rendir un público testimonio de reconocimiento al señor doctor Fernando Garavito, Relator de la Corte, de cuya experiencia y consejo autorizados nos hemos servido en más de un paso, en el arreglo de la presente obra.

EL AUTOR

Bogotá, septiembre de 1918.

Jurisdicción contencioso-administrativa

(Antecedentes de la Ley 130 de 1913)

Del fundamento jurídico de la jurisdicción contencioso-administrativa

La necesidad del establecimiento de la *jurisdicción contencioso-administrativa*, proviene del principio que el Derecho Público denomina de *separación de los poderes*, que más bien debería llamarse de *separación de las tres ramas del Poder Público*, pues éste es uno solo.

Hay cuestiones que por su naturaleza misma son del resorte de la Administración Pública y no pueden llevarse ante el Poder Judicial sino en la forma de una acusación contra el funcionario o empleado que ejecutó un acto ilegal lesivo de un derecho civil. Así, verbigracia, si un Prefecto o un Alcalde lleva a la cárcel indebidamente a un ciudadano, éste tendrá acción criminal contra aquellos empleados para que se les castigue por razón del delito cometido, pero no tiene ante quién quejarse para que se ponga fin a la prisión indebida, y no puede establecerse que esa queja se eleve al Poder Judicial, porque la intervención de éste en la materia lo haría inmiscuírse en una cuestión que pugnaría abiertamente con sus funciones tutelares y que entrabaría la marcha de la Administración Pública.

Un Administrador de Aduana, pongamos por caso, le liquida a un importador como de la clase 9.ª de la tarifa lo que pertenece a la 1.ª, o es de libre importación. La controversia que surge entre ese Administrador y el particular, no puede llevarse ante el Poder Judicial, y es preciso, de consiguiente, crear un Tribunal independiente que decida la cuestión de manera definitiva. Para ello se ha establecido entre nosotros un Tribunal especial, que se denomina Jurado de Aduanas, residente en la capital de la República, que harto lejos queda de nuestras Aduanas.

La ley reconoce a ciertas personas que han prestado servicios importantes al Estado, y a sus descendientes hasta cierto grado, el derecho a una pensión del Tesoro. Para la efectividad de ese derecho no debe ocurrirse al Poder Judicial, que tiene constitucionalmente funciones de otra índole, ni puede confiarse su reconocimiento a simples empleados administrativos; de ahí la necesidad de atribuír esas funciones a un Tribunal especial independiente, que entre nosotros se ha reemplazado con la Comisión de Suministros, Empréstitos y Expropiaciones, cuyos fallos se revisan por el Ministerio del Tesoro, invirtiendo el natural proceder de toda actuación.

Las cuestiones suscitadas sobre la nulidad de las actas de escrutinio de las Juntas o Jurados Electorales se sometían enantes a Jueces especiales cuya creación autorizaba la Carta Fundamental. Aquel sistema se encontró defectuoso, y se ocurrió a otro, consistente en confiar a los Jueces de Circuito la decisión de tales cuestiones, lo que pugna abiertamente con la naturaleza constitucional y científica del Poder Judicial,

a quien se hace intervenir por modo, a todas luces inconveniente, en las luchas políticas.

Si mañana se establece, como es de desearse, el servicio militar obligatorio, surgirán diariamente cuestiones entre la Administración y los particulares sobre la oportunidad de los llamamientos a las filas, las excusas para prestar el servicio, etc., cuestiones que no pueden dejarse sometidas al Poder Judicial, para que las decida.

La competencia de facultades administrativas entre el Estado y los Departamentos, y de éstos entre sí o con los Municipios, no puede someterse, por su índole misma, a la decisión del Poder Judicial, y si contra la naturaleza de las cosas se estableciera semejante intervención, sufriría lamentablemente la Administración Pública, que no puede sujetare a las demoras de un proceso judicial.

El examen de las cuentas de los empleados de manejo es una cuestión de carácter meramente administrativo, ajeno asimismo por su naturaleza a un proceso judicial.

Actualmente, contra todo principio científico, se da intervención a la Corte Suprema de Justicia en los juicios de cuentas, lo que no se compadece con la misión del Poder Judicial. Por tanto, es más natural establecer, como lo hemos propuesto en nuestro proyecto de Código Fiscal, que ese juicio, desde el principio hasta el fin, se siga por tribunales de exclusivo carácter administrativo, constituídos, eso sí, con la independencia misma que tiene el Poder Judicial, de acuerdo con nuestra legislación.

Las cuestiones suscitadas sobre la validez o nuli-

dad de las ordenanzas departamentales, los acuerdos municipales, u otros actos de las Asambleas o de los Concejos, ya desde el punto de vista genérico de que violen la Constitución o las leyes, ya desde el específico de que lesionen derechos civiles, son tópicos de carácter administrativo, toda vez que la Constitución claramente no da a esas corporaciones una calidad política, sino estrictamente administrativa. La decisión de ellas debe escapar, pues, a la intervención del Poder Judicial y confiarse a una relativamente breve de tribunales independientes de otra índole.

Los juicios sobre expropiaciones por causa de utilidad pública en cuyo fondo se ventila cuándo y dentro de qué límites ha de prevalecer el interés público sobre el privado, y que deben concluír con la fijación equitativa del monto de la indemnización a cargo del Estado y a favor de una persona a quien se priva de su propiedad, materia deben ser de una jurisdicción puramente administrativa.

Además, respecto de las frecuentes providencias administrativas que pueden lesionar derechos civiles de las personas, deben existir medios más expeditos y eficaces que los que brinda la facultad de ocurrir al Poder Judicial.

Hecho el análisis precedente sobre una serie de cuestiones que evidentemente deben escapar a la intervención del Poder Judicial, puede generalizarse ya la teoría o tesis jurídica, y concluír admitiendo no sólo la conveniencia sino la necesidad de una jurisdicción independiente que reúna, mediante el establecimiento de un orden jerárquico, las funciones que hoy tienen ciertas corporaciones que no son del orden

judicial, y que sustraiga a este orden la decisión de otras que no deben ser de su resorte.

De otro lado y fijando ahora la atención en razones de conveniencia, como acertadamente lo dice Aucoc:

"El carácter mismo de las leyes administrativas es diferente de las leyes civiles que los Tribunales están habituados a aplicar. En la legislación civil, dos intereses están en presencia; intereses que la ley y el Juez consideran o contemplan en pie de perfecta igualdad. En la legislación administrativa, el interés público impone sacrificios al interés privado" (1)

Esta tesis la desarrolló magistralmente la Comisión Francesa que examinó en el año de 1849 el proyecto de ley sobre el Consejo de Estado:

"Las leyes y los contratos administrativos pertenecen a un orden de principios, de intereses y de ideas completamente extraño a las jurisdicciones civiles; para aplicarlos se necesitan conocimientos prácticos, estudios legales que no se encuentran en las otras jurisdicciones. Habría peligro para la administración en someter a Jueces que no están iniciados en estas necesidades, en esos usos, y quienes por deber se preocupan casi exclusivamente del Derecho privado, y cuya invasión en el dominio administrativo destruiría brevemente el principio tutelar de la separación de los poderes" (2).

"La experiencia ha permitido comprobar—sigue diciendo Aucoc—que en los casos en que los Magistrados que hacen parte de la autoridad judicial son lla-

---

(1) *Conférences sur l'Administration et le Droit administratif*, tomo 1.º, página 392.

(2) La misma obra, título 1.º, página 394.

mados a aplicar ciertos preceptos de la legislación administrativa, se dejan llevar amenudo de un exceso de indulgencia, o de un exceso de rigor igualmente lamentables.

"A veces tienen más miramientos por los intereses del ciudadano que se presenta a sus estrados que por el Estado, persona abstracta. Esta tendencia puede derivarse de un sentimiento de generosidad que los lleva a defender al débil contra el fuerte, o de ese otro bastante generalizado de considerar al Estado como suficientemente rico para soportar impunemente todas las pérdidas, todas las degradaciones de sus propiedades, todos los fraudes a sus derechos. En otras ocasiones, pasándose al polo opuesto, la autoridad judicial se adhiere estrictamente a la letra de la ley, temerosa de comprometer el servicio público, extralimitando su fin y haciendo odiosas a la par la legislación adminiatrativa y la misma administración.

"Una jurisdicción compuesta de Jueces que intervienen en la acción administrativa se halla mejor colocada para hacer respetar los derechos de la autoridad ejecutiva, que no son sino los derechos del público, evitando los excesos de celo. Ella puede ser una jurisdicción moderadora y moderada" (1).

"Así la separación del Poder Judicial y del Administrativo, la necesidad de una instrucción especial y de una adaptación del espíritu a la correcta aplicación de las leyes administrativas, tales son, a nuestro parecer, los dos motivos principales que han dado lugar a la existencia de la *jurisdicción contencioso-administrativa.*

---

(1) Obra citada, tomo 1.º, página 392.

"Se ha dado un tercer fundamento: la necesidad de un procedimiento más rápido, más sencillo, menos costoso que el procedimiento civil..." (1).

De las materias de la jurisdicción contencioso-administrativa

Para que una cuestión contenciosa escape a la jurisdicción del Poder Judicial, como muy bien lo dice Laferrière, "no basta invocar un interés público o dar una forma administrativa a actos que, por su objeto, son propios del Derecho común. Es preciso que el carácter administrativo resulte de la naturaleza misma del acto, y no únicamente de la calidad de su autor o del fin que se propone" (2).

La jurisdicción de que se trata debe tener también un límite preciso en la distinción fundamental de los actos meramente administrativos, tales como los que hemos examinado brevemente, con los actos propiamente gubernamentales, como los que se refieren a la conservación del orden público, las relaciones diplomáticas, la dirección de las operaciones militares, etc.

No está bien que sean materia de la *jurisdicción contencioso-administrativa* aquellos actos del Estado y las demás entidades políticas, Departamentos y Municipios, en que predomina su carácter de personas jurídicas sobre el de entidades de Derecho Público: las controversias que por razón de esos actos se susciten no deben sustraerse al Poder Judicial, como materias que más bien son de Derecho privado.

(1) Obra citada, tomo 1.º, página 396.

(2) *Traité de la jurisdiction administrative*, tomo 1.º, pág. 477.

Así, verbigracia, las relaciones jurídicas que emanan de un contrato en que sea parte una de aquellas entidades, deben, en nuestro sentir, quedar sometidas a la jurisdicción ordinaria, bien que ciertas legislaciones extranjeras extienden a algunos de estos casos la jurisdicción administrativa.

Pero si en el fondo no pueden ser materia de esta jurisdicción esas cuestiones, sí es natural que a ella se le sometan, antes de pactarse en firme y con la mira de salvar la fe pública, los contratos que tales entidades celebren en virtud de autorizaciones dadas en leyes, ordenanzas o acuerdos municipales de carácter especial. Son muchas las dificultades que diariamente se presentan a este respecto, las cuales se obvian científica y convenientemente con el sistema que a ese respecto se halla consagrado en nuestro proyecto de Código Fiscal en lo que dice relación a los contratos celebrados por el Estado, y que en el proyecto a que esta *Exposición* se refiere extendemos a los que se celebren por los Departamentos y Municipios en las mismas condiciones.

De la jurisdicción contencioso-administrativa en otros países

Para justificar la introducción de determinado sistema de legislación a un país, deben tenerse en cuenta, no sólo los principios abstractos de la materia, sino las condiciones peculiares de aquél y la facilidad de su adaptación.

En esta materia es de grande utilidad el estudio que se haga comparativamente con otros países, es-

pecialmente con aquellos que tienen un mismo origen y que han guardado, con variaciones más o menos acentuadas, semejantes o parecidas tradiciones en el mundo del Derecho.

Así, en la materia de que trata esta *Exposición*, no deben tenerse en cuenta las legislaciones de los países sajones que llevan un marcado sello de individualismo que restringe considerablemente las facultades del Estado, el cual, por otra parte, no tiene en ellos una jerarquía administrativa simétrica, como la que usan los países de origen latino. El estado rara vez choca en esos países con el individuo, y de ahí que en ellos no se justifique la creación de la *jurisdicción contencioso-ädministrativa*, a lo menos por ahora.

Y decimos por ahora, porque cualquiera que haya seguido de cerca el movimiento legislativo de estos países, habrá podido observar que en ellos el *self-government* local tiende a restringirse con las nuevas leyes, de la misma manera que en Francia, España y demás países latinos se nota, por el contrario, un movimiento marcado hacia la descentralización.

Estos dos movimimientos, el de los países sajones hacia la centralización y el de los latinos hacia la descentralización, no son, como lo observa Laferrière:

"En el fondo, sino dos tendencias que no difieren sensiblemente, porque ellas parecen tener por objeto común el establecimiento de un régimen administrativo medio, igualmente alejado de la concentración excesiva y de la extrema descentralización" (1).

Desde este punto de vista, se justifica plenamen

(1) Obra citada, *Introducción.*

te el establecimiento de la *jurisdicción contencioso-administrativa* en un país como Colombia, que está muy cerca de haber realizado esta aspiración, porque, dado el principio de la unidad legislativa combinado con el de la descentralización administrativa, es preciso establecer un orden jerárquico que haga respetar tal sistema por medios más fáciles y expeditos de los empleados en el procedimiento judicial.

El establecimiento de la *jurisdicción contencioso-administrativa*, como es bien sabido, tiene su origen en Francia desde los tiempos de la Asamblea Constituyente de 1789, y en aquel país, no obstante los ataques de que ha sido objeto, se le ha perfeccionado de modo tal, que hoy es elemento indispensable de su organismo jurídico.

En Italia, otro país latino, se estableció esa jurisdicción, y ella funcionó hasta el año de 1865, en que fue suprimida. No tardaron en hacerse sentir los malos efectos de tal supresión, y hubo de restablecerse el antiguo sistema en el año de 1889, con el apoyo, entre otras razones, de las que Depretis sintetizó en estas palabras:

"No se trata de invadir el dominio reservado a la autoridad judicial, sino de dar jueces a negocios que actualmente no los tienen."

Palabras son estas que parecen escritas para Colombia, en donde el avalúo exagerado en el catastro de la propiedad raíz, la imposición del trabajo personal subsidiario en condiciones no autorizadas por la ley, los vejámenes a que da lugar la percepción de otros impuestos, y algunos actos administrativos análogos, no encuentran Jueces que pronta y eficazmen-

te remedien agravios que de diversos modos afectan los derechos individuales.

En España, nuestra Madre Patria, se estableció también la *jurisdicción contencioso-administrativa*, la cual fue suprimida en el año de 1869, y luégo restablecida en el de 1875; tal fue el vacío que inmediatamente se notó con su desaparecimiento.

En casi todos los Estados que constituyen hoy el Imperio Alemán existe la referida jurisdicción, funcionando regularmente.

Se halla establecida también en Bélgica, Holanda y el Imperio Austro-húngaro.

Con todo el detenimiento compatible con el corto tiempo de que hemos dispuesto para la preparación del proyecto que respetuosamente sometemos a la consideración, primero del Gobierno y luégo del Congreso, si aquél lo encuentra aceptable, hemos estudiado las legislaciones extranjeras relativas a este importante tópico, pero de ninguna de ellas nos ha sido dable copiar siquiera cinco disposiciones, como que hay diferencia considerable entre nuestra organización política y la de aquellos países, no menos que en lo tocante a las necesidades a que responde el establecimiento de esta institución.

De ahí que nuestro trabajo, bien que basándose en los mismos principios fundamentales sobre que descansan aquellas legislaciones, tengan marcado carácter de originalidad, lo que necesariamente lo hace imperfecto, máxime si se tiene en cuenta lo limitado de nuestras facultades y la escasez de nuestros conocimientos jurídicos, especialmente en una materia que no ha sido suficientemente estudiada entre nosotros.

El proyecto que presentamos debe considerarse, pues, como un mero ensayo que, sometido a la piedra de toque de la experiencia en uno o dos años, podrá ser mejorado por los Congresos venideros para conformarse al precepto constitucional que perentoriamente ordena el establecimiento de la *jurisdición contencioso-administrativa.*

Por el contrario, si ese establecimiento, que, como lo veremos luégo, no ha de imponer al Estado en el curso de dos años un gasto considerable, resultare inconveniente, tiempo será entonces de derogar el texto constitucional que lo ordena.

(Exposición de motivos de la Comisión de Abogados Auxiliares, doctores J. M. González Valencia, E. Rodríguez Piñeres y Luis Rubio Saiz).

*
* *

No es institución jurídica establecida en Colombia la jurisdicción contencioso-administrativa. Es institución que existe hoy en todos los países civilizados, y es natural que se procure su establecimiento en todos aquellos que aspiran a un verdadero progreso, que no puede fundarse sino en cuanto contribuya al imperio de la justicia y del derecho.

El reinado del derecho y el de la arbitrariedad en manos de quien ejerza el poder público, puede decirse que son la síntesis, respectivamente, de la civilización y la barbarie. Donde cada ciudadano encuentre una garantía eficaz del derecho individual, allí puede decirse que se alcanza el súmum de la civilización, que no se constituye precisamente por la mayor suma de comodidades materiales de la vida, sino más bien por la mayor intensidad en los bienes intelectuales y morales. Y al contrario, en una sociedad humana en que el derecho individual estuviere a la merced de la voluntad arbitraria y violenta del gobernante, puede decirse con toda certeza que se realiza el verdadero concepto de la barbarie.

Más de un siglo ha corrido ya desde que en los pueblos europeos se creó la Jurisdicción Contencioso-administrativa que se pretende crear entre nosotros con el proyecto de ley que ha preparado una respetable Comisión de juristas nacionales y que presentó al Congreso el señor Ministro de Gobierno. Se estableció por primera vez en Francia, durante la revolución de fines del siglo XVIII. Se extendió luégo a

casi todas las naciones del Continente europeo, y después se ha establecido en las naciones americanas que han seguido las huellas de la civilización del Continente antiguo. Vamos a ensayarla nosotros, nada más que a ensayarla, por la vez primera. Y con decir esto queda dicho desde ahora que no es posible aspirar a una ley completa y perfecta, que no sea susceptible de adiciones, modificaciones, supresiones y correcciones que fuere indicando la experiencia, gran maestra en la ciencia legislativa, que tiene mucho de ciencia práctica.

Y era muy natural que la Revolución Francesa trajese la consecuencia del establecimiento de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, porque la misma Revolución, que derrocó el régimen antiguo, fundado en la plenitud de la soberanía nacional residente en el Rey, consagró el canon fundamental incorporado en el Derecho político moderno, de la separación de los poderes públicos.

Quiere esto decir que la jurisdicción a que nos referimos se funda en el principio elemental, no disputado hoy en los pueblos de régimen constitucional, de la separación de los poderes públicos. Más concretamente: la Jurisdicción Contencioso-administrativa tiene su fundamento esencial en la separación, en la independencia que debe haber entre la rama administrativa y la rama judicial del poder público. Y como la Constitución que hoy rige en Colombia, de igual manera que todas las que han regido durante nuestra vida de nación independiente, consagra el principio de dicha separación de poderes, es claro que se

impone el establecer la jurisdicción de que se trata, para asegurar y garantizar el derecho individual.

Los Tribunales judiciales no pueden conocer de los litigios que se suscitan sobre los actos de autoridad de la administración. (H. Barthelemy, *Droit administratif)*. Es anormal y contrario a la noción que tenemos de la administración y de la justicia admitir que la autoridad judicial resuelva los conflictos que surjan de los mandatos o disposiciones de la autoridad administrativa.

Cuando dos particulares comparecen delante de un Tribunal judicial con pretensiones contrarias, el papel del Tribunal es declarar cuál de los dos tiene razón, de acuerdo con la ley. Pero si se trata de una orden administrativa sobre cuya legalidad se disputa, el caso es diferente. Sin duda ninguna hay una analogía aparente entre las dos hipótesis. En ambos casos se debe someter la interpretación de la ley a un Juez y se le debe atribuír a éste la función de designar, entre dos pretensiones contradictorias, la que se considere conforme con la verdad. Pero esta analogía, como observa Barthelemy, es meramente superficial, y no se opone de ningún modo a estas dos diferencias capitales de los dos casos:

"1.ª En el proceso entre particulares hay dos o más individuos que se oponen sus respectivos derechos, y disputan sobre la existencia, las consecuencias o la medida de ellos. El proceso administrativo no nos muestra dos partes que tengan o aleguen derechos respectivos: la administración no pretende ejercer un derecho que se pueda oponer al administrado;

no se trata de un derecho que ella defienda; se trata de una función que desempeña.

"2.ª Se concibe fácilmente, cuando hay dos particulares que disputan el uno contra el otro, que tengan que remitirse, para resolver su conflicto, a la decisión de la autoridad, emanación del soberano. En el proceso administrativo, por el contrario, uno de los disputantes es la autoridad misma. Si la autoridad que ha dado la orden contra la cual se protesta ha de remitirse a otra autoridad encargada de decir si la protesta es legítima, esta autoridad será jerárquicamente superior a aquélla. Si se admite que son iguales, no se ve porqué la segunda—la autoridad judicial—hubiera de ser más infalible que la primera—la autoridad administrativa."

No es, observa el mismo citado autor, a un proceso civil a lo que se asemeja el proceso administrativo; es más bien a la apelación de un fallo de jurisdicción represiva. El ciudadano que rehusa inclinarse delante de una providencia administrativa, y difiere la decisión al Tribunal competente, obra de manera semejante al condenado por un Tribunal correccional que se alza del fallo para ante la autoridad judicial superior. Es manifiesto que la alzada se ejerce de un órgano inferior a un órgano superior, a uno que ocupa más alta jerarquía. Pero un Tribunal judicial no es por su naturaleza jerárquicamente superior a la autoridad administrativa, colocadas las cosas en el terreno del principio en que se funda la separación de las dos especies de autoridades; luego no es de razón que las decisiones administrativas se sujeten a la revisión de la autoridad judicial, porque eso pugnaría

con la separación y la independencia de dichas dos ramas del poder público.

En consecuencia, *deben instituírse jurisdicciones especiales que conozcan de la legalidad de los actos administrativos.*

No es bastante, en efecto, aceptar que los actos de la autoridad administrativa deben hallarse fuéra del alcance de la revisión de la autoridad judicial, en virtud de la regla de la separación de los poderes, ni sería de razón admitir que la protesta de un individuo contra un acto administrativo hubiese de quedar sin oídos por falta de jurisdicción a que se sometiese. Esa protesta significa, por el contrario, que ha de haber un recurso de alzada para quien pretenda que ha sido injustamente lesionado en su derecho, y ese recurso debe considerarse como perteneciente al desarrollo de las instituciones administrativas. La administración es una jerarquía: siempre ha de ser posible contra el acto del subordinado el recurso ante el superior, y contra los actos del Jefe siempre ha de poderse recurrir a las autoridades de quienes él dependa.

Creemos que estas observaciones hacen entender cómo es de necesidad en toda buena organización pública, el establecimiento de una jurisdicción encargada de decidir las controversias muy frecuentes que pueden ocurrir entre la Administración y los individuos. Pueden los actos de la primera lesionar los derechos de los segundos, y para que se cumpla la justicia y se salve el derecho, que es el gran fin de la vida social, es preciso que se instituya una jurisdicción. Y como ésta, según se ha visto, no debería ser

la jurisdicción civil, la que ejerce el Poder Judicial propiamente dicho, por virtud del principio elemental en que se funda la separación de los poderes, debe admitirse la necesidad de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Claro es, por lo demás, que en dicha jurisdicción, de igual manera que en la jurisdicción ordinaria o común, debe haber grados y jerarquías, autoridades inferiores y superiores, una primera y una segunda instancia por lo menos.

No es posible, sino teóricamente, hallar el sello de la infalibilidad en ningún fallo humano. Las instituciones sociales, encaminadas a asegurar el imperio de la justicia, apenas lograrán rodearla de las mayores garantías, hacer muy probable la buena administración de ella. Asegurarla prácticamente en todo caso, es imposible, siquiera se alcance el más alto grado de perfeccionamiento en la organización social: los errores judiciales perdurarán cuanto duren las sociedades humanas. Evitarlos en todo caso es un desiderátum muy bello y muy alto, pero desgraciadamente está fuéra del alcance de los hombres.

En la jurisdicción civil hay generalmente dos grados, dos instancias. Cuando una parte querellante se siente agraviada con la sentencia del juzgador de primer grado, le queda el recurso de alzada para ante la jerarquía superior, para ante el Tribunal de segunda instancia. El fallo de éste será definitivo; cualquiera que sea su mérito intrínseco adquiere el sello de la ejecutoria, hace tránsito a cosa juzgada, la cual, teóricamente y por razones graves de conveniencia social, funda una presunción de derecho, no simplemen-

te legal, que no admite prueba en contrario, salvo el extraordinario recurso de revisión, instituído para la reparación de errores judiciales.

Pues igual cosa ha de suceder con la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo. No sería posible establecer una indefinida serie de recursos de alzada, porque de igual suerte que en lo judicial, necesariamente ha de haber un punto en que terminen las jerarquías; ni sería razón tampoco establecer muchas instancias o grados en las respectivas controversias, porque eso sería complicar y demorar indefinidamente la administración de justicia, con muy señalado perjuicio para los gobernados. Es, pues, lo racional crear dos solas instancias para las querellas de carácter contencioso-administrativo, del propio modo que está establecido en el Derecho público colombiano para las controversias que se ventilan ante el Poder Judicial propiamente dicho. Y es claro, a nuestro entender, que, de igual manera que acontece en la jurisdicción civil, los fallos de segunda instancia proferidos por la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo han de tener la estabilidad y la firmeza de sentencias ejecutoriadas, la fuerza de la cosa juzgada.

Pudiera argüírse contra la Jurisdicción administrativa con la observación de podérsela tachar de jurisdicción de excepción. Si tál fuera, no seríamos nosotros, honorables Senadores, quienes patrocinaran semejante desafuero. Somos nosotros, el uno y el otro, absolutamente adversos a la institución de Tribunales de excepción, los cuales son incompatibles, a nuestro juicio, con toda buena administración de justicia, y son, además, generalmente un símbolo de persecu-

ción, de atentado manifiesto contra los más sagrados derechos del hombre.

Pero no es de ninguna manera admisible que se pueda considerar como excepcional la jurisdicción a que nos referimos. Pertenece, al contrario, a la más correcta normalidad, cabe dentro del régimen de un armónico y científico funcionamiento de la Administración Pública, se funda, como queda visto, en el principio esencial, profundamente constitucional y republicano, de la separación y la independencia de las tres ramas del poder público, y, muy distante de constituír una amenaza contra el derecho individual, que es la nota característica de las jurisdicciones de excepción, es, por el contrario, una garantía para los miembros del cuerpo social contra las arbitrariedades de la Administración que puedan ser lesivas de nuestros derechos.

No es lo mismo jurisdicción *excepcional* que jurisdicción *especial*. La odiosa y rechazable no es la última, es la primera. No es de esa clase, sino de la otra, la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Sería un error grave confundir las dos especies. "La justicia administrativa—como lo observa Barthelemy—no es una desmembración de la jurisdicción judicial. Es el órgano jurisdiccional conque el Poder Ejecutivo impone a la Administración el respeto del derecho. Los Tribunales administrativos no arrebatan el papel de la autoridad judicial: son una de las formas en que se manifiesta el ejercicio de la autoridad administrativa. Puede decirse que, en el hecho, los Tribunales administrativos son, respecto de los actos y decisiones administrativas, lo que las Cortes

de apelación para las decisiones de los Tribunales inferiores."

El artículo 164 de la Constitución de Colombia dice lo siguiente:

"La ley podrá establecer la Jurisdicción Contencioso-administrativa instituyendo Tribunales para conocer de las cuestiones litigiosas ocasionadas por las providencias de las autoridades administrativas de los Departamentos y atribuyendo al Consejo de Estado la resolución de las promovidas por los centros superiores de administración."

Y el artículo 42 del Acto legislativo número 3 de 1910, reformatorio de la Constitución, dice esto:

"La ley establecerá la Jurisdicción Contencioso-administrativa."

Hay diferencia muy sustancial entre las dos disposiciones. La una confería una mera potestad; la otra impone imperativamente una obligación, consagra un mandato. Lo que era no más que potestativo para el Congreso, de acuerdo con el artículo 164 de la Constitución expedida en 1886, es obligatorio hoy para el mismo Congreso, en armonía con la disposición del artículo 42 de la reforma. La Constitución admitió como posible, como conveniente, el establecer la jurisdicción administrativa; pero quiso que fuese el legislador el que tomase la determinación de establecerla cuando le pareciese oportuno. No así el Constituyente de 1910, el cual dispuso de modo imperativo la creación de aquella jurisdicción. Puede decirse con toda verdad que la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo pertenece hoy al Derecho constitucional de Colombia, es institución jurídica funda-

mental, es rueda necesaria en la máquina de la Administración Pública.

Hace algunos años se presentó, quizá al Senado mismo, un proyecto de ley sobre la materia de que se trata. Tenía el defecto muy grave de ser copiado casi literalmente de una ley española sobre el mismo punto. Las leyes de un país no se pueden copiar, generalmente, de las leyes de otros países, porque resultan inadecuadas, insuficientes, inarmónicas con el plan general de la legislación; en una palabra, malas; del mismo modo que es absurdo pretender que plantas cuya naturaleza requiere la acción constante de las más altas temperaturas tropicales, pudieran prosperar y dar frutos bajo la acción de los fríos de la zona templada. Ojalá no olvidáramos tan amenudo esta enseñanza elemental de la ciencia legislativa los legisladores de la América del Sur.

No adolece de semejante defecto el proyecto de de ley que, preparado por la Comisión de Abogados Auxiliares del Gobierno, está sometido al estudio del Senado. Se ha hecho ese proyecto de ley teniendo en cuenta la organización general de la Administración Pública en Colombia; se emplea en las disposiciones el tecnicismo consagrado en las leyes comunes y en las costumbres; se dividen las materias de modo conveniente; se evita el escollo de la difusión y del casuísmo, incompatibles con un buen cuerpo de leyes; se establece la necesaria armonía entre las diversas materias; en una palabra, se ha realizado un trabajo que corresponde a los altos fines a que se le destina.

No es esto decir que haya todo género de perfecciones en el proyecto de ley a que se refiere este in-

forme. Ni era posible exigirlo. Jamás se alcanzaron los últimos resultados desde el primer paso en materia tan delicada y de suyo difícil como es cualquiera institución jurídica. Verdad es que hay principios generales que dominan en la ciencia legislativa, y que no es lícito desatender en caso alguno; pero cierto es asimismo que toda institución jurídica traducida en leyes positivas es susceptible de muchas variaciones y correcciones, que se vayan indicando por la experiencia en el tiempo de su aplicación. No ha de olvidarse que se va a establecer por vez primera la jurisdicción contencioso-administrativa, y siendo así, no se puede aspirar a un comienzo que reúna todo género de perfecciones. Por lo cual cree vuestra Comisión que llenará mejor su deber absteniéndose de proponer modificaciones y adiciones al proyecto de ley sobre que informa, temerosa, por otra parte, dadas las circunstancias, de salir de los lindes de la conveniencia y la justicia para penetrar en los vedados dominios de la pedantería.

Sobra decir, por lo demás, cómo la justicia y la conveniencia pública están clamando entre nosotros por el establecimiento pronto de la jurisdicción administrativa, y cómo sería una criminal desidia, sólo explicable por una inconsciencia del derecho, apenas de suponer en una asociación de imbéciles y cretinos, el indefinido aplazamiento de la creación de los Tribunales de justicia administrativa de que estamos hablando. La justicia administrativa, hoy por hoy, es ineficaz, es nula en Colombia. Está en manos de la arbitrariedad, contra la cual no hay ningún recurso que la remedie, a no ser el de acudir, en ocasiones,

al Poder Judicial, que, según la manera como están funcionando, por desdicha, las más altas corporaciones de la jerarquía, vale como acudir a las calendas griegas, que no es precisamente realizar el desiderátum de la justicia.

No es de hoy, ha sido de todos los tiempos en Colombia, una justicia sui generis impartida por las autoridades administrativas. La práctica es que de nada sirve alegar la ley: hay algo más provechoso, más útil: es el poder de la intriga, de la influencia, como se suele decir desvergonzadamente, aun para cohonestar criminales tráficos comerciales, es la buena amistad, la simpatía, y, en ocasiones, el temor que se sepa inspirar a un Prefecto, a un Gobernador, a un Ministro, o al Jefe de la respectiva Sección ministerial. No es un Abogado probo e ilustrado el que nos presta mejor servicio en nuestras querellas administrativas: es el más intrigante, el más maestro en el arte de la adulación y de las zalemas, el más paciente para las antesalas desesperantes, el más hábil para la combinación de farsas inmorales con que sea posible apropiarse lo ajeno.

Todo esto, que es malo y muy malo, encontrará un correctivo eficaz con el establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es necesario que tengamos Jueces a quienes podamos quejarnos con confianza en nombre de la ley. Que no sea un apellido ilustre, muchas veces malamente llevado, lo que valga como argumento supremo en una causa en que se disputa sobre el derecho, igual para todos los colombianos. Que no sea nuestra posición social o política lo que refuerce nuestras querellas con la Admi-

nistración Pública. Que no sea el temor el que vaya a inspirar una decisión que sólo debe inspirarse en el respeto de la justicia. Que la ley tenga la plenitud de su imperio.

(Informe de la Comisión integrada por los doctores Antonio José Cadavid y Rafael Uribe Uribe).

ERRATAS

En la página 36, renglón 9.°, dice: *en juicio*. Léase: *en el juicio*.

En la página 124, renglón 22, dice: *articulo 163 de la Ley 10 de 1890*. Léase: *artículo 10 de la Ley 163 de 1896*.

En la página 156, renglón 30, dice: *ejectivo*. Léase: *ejecutivo*.

En la página 174, nota, dice: *articulo 1907*. Léase: *articulo 1097*.

En la página 245, renglón 23, dice: *tine*. Léase: *tiene*.

En la página 270, renglón 7.°, dice: *precontituidas*. Léase: *preconstituidas*.

En la página 286, renglón 11, dice: *1871*. Léase: *1896*.

En la página 294, renglón 18, dice: *CCXXXXI*. Léase: *CCXXXIX*.

Disposiciones constitucionales y legales
orgánicas y complementarias
de la jurisdicción contencioso-administrativa

Artículo 164 de la Constitución

La ley podrá establecer la jurisdicción contencioso-administrativa, instituyendo Tribunales para conocer de las cuestiones litigiosas ocasionadas por las providencias de las autoridades administrativas de los Departamentos, y atribuyendo al Consejo de Estado la resolución de las promovidas por los centros superiores de administración.

Acto legislativo número 3 de 1910

Artículo 42. La ley establecerá la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ley 130 de 1913

(DICIEMBRE 13)

sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El Congreso de Colombia,

visto el artículo 42 del Acto legislativo número 3 de 1910,

DECRETA

TITULO PRELIMINAR

Artículo 1.º La jurisdicción contencioso administrativa tiene por objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones, o con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites señalados en la presente ley.

Artículo 2.º Esta jurisdicción se ejerce por el Tribunal Supremo y los Tribunales Seccionales de lo Contencioso Administrativo.

TITULO I

DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

Del personal

Artículo 3.º El Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo se compone de seis Magistrados, cuya elección corresponde a la Corte Suprema de Justicia, la cual debe proceder, para hacerla, de acuerdo con el sistema electoral vigente a la sazón, que asegure la representación proporcional de que trata el artículo 45 del Acto legislativo número 3 de 1910.

Artículo 4.º Para cada Magistrado principal se elegirá un suplente personal.

Artículo 5.º El período de los Magistrados del Tribunal Supremo es de cinco años, contados desde el 1.º de febrero siguiente a su elección.

Artículo 6.º Para ser Magistrado del Tribunal Supremo se requiere tener las mismas condiciones exigidas para los de la Corte Suprema de Justicia, por el artículo 150 de la Constitución.

Artículo 7.º No pueden ser elegidos Magistrados del Tribunal Supremo individuos que sean entre sí parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Artículo 8.º Quien obtenga el nombramiento de Magistrado del Tribunal Supremo, en propiedad, debe presentar a la Corte Suprema de Justicia, dentro del término que tiene para manifestar su aceptación, los comprobantes de que reúne las condiciones exigidas por el artículo 6.º, con el objeto de obtener la con-

firmación del nombramiento, la que se otorga por medio de una resolución motivada, y sin la cual no puede tomar posesión el Magistrado elegido.

Artículo 9.° La posesión del cargo de Magistrado del Tribunal Supremo se toma ante el Ministro de Gobierno.

Artículo 10. Las faltas absolutas y las temporales de los Magistrados del Tribunal Supremo se llenan con los respectivos suplentes, y a falta de éstos, la Corte Suprema nombrará los Magistrados interinos del caso.

Artículo 11. Los Magistrados del Tribunal Supremo no pueden ser suspendidos de su empleo sino por la Corte Suprema de Justicia cuando contra ellos se haya dictado por autoridad competente auto de proceder por causa de responsabilidad o delito que merezca pena corporal o pérdida del empleo, ni pueden ser privados de él sino por sentencia judicial.

Artículo 12. El Gobierno puede conceder licencias a los Magistrados del Tribunal Supremo para separarse de sus destinos hasta por noventa días en un año.

En este caso llamará al suplente respectivo, y agotada la lista lo comunicará a la Coste Suprema de Justicia para que nombre el Magistrado interino, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10.

Artículo 13. El Presidente del Tribunal Supremo puede conceder licencias a los Magistrados para separarse de sus destinos hasta por cinco días, y dar el aviso de que trata el artículo anterior, si la urgencia del despacho lo exige.

Artículo 14. El personal subalterno del Tribunal Supremo es el siguiente: un Secretario, un Oficial Mayor, un Oficial Escribiente y un Portero Escribiente.

Artículo 15. El Tribunal Supremo debe formar anualmente una lista de seis Conjueces, destinados a llenar las faltas de los Magistrados, en los casos de impedimento, o de recusación, y a intervenir en las decisiones en los casos de empate.

Son comunes a estos Conjueces las disposiciones del Código Judicial, relativas a los de la Corte Suprema de Justicia, y tienen aquéllos la misma remuneración señalada a éstos.

Artículo 16. El Tribunal Supremo al instalarse debe elegir un Presidente y Vicepresidente para el período legal del mismo Tribunal.

Artículo 17. Son aplicables al Presidente y al Vicepresidente del Tribunal Supremo las disposiciones del Código Judicial relativas a las de la Corte Suprema de Justicia, en lo pertinente.

CAPITULO II

De las funciones

Artículo 18. El Tribunal Supremo conoce privativamente en una sola instancia de los asuntos siguientes:

a) De los negocios sobre suministros, empréstitos y expropiaciones en tiempo de guerra.

b) De las reclamaciones sobre recompensas militares.

c) De las actuaciones sobre reconocimientos de pensiones conforme a la ley.

d) De los asuntos relativos a la navegación marítima o fluvial de los ríos navegables en que se ventilen cuestiones de mero Derecho Administrativo, en cuanto no sean de la competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.

e) De las causas o negocios contenciosos sobre presas marítimas.

f) De las cuestiones que se susciten entre el Estado y uno o más Departamentos o Municipios sobre competencia de facultades administrativas.

g) De las cuestiones que se susciten entre dos o más Departamentos sobre competencia de facultades administrativas.

h) De las cuestiones respecto a la condición de ocultos que tengan los bienes denunciados como tales, en los casos prescritos en el aparte *f*) del artículo 30 del Código Fiscal.

i) De los recursos contencioso administrativos contra las resoluciones de los Ministerios, que pongan fin a una actuación administrativa, con excepción de los que se originen en contratos celebrados en nombre del Estado, pues las acciones contra estas últimas providencias sólo pueden ejercitarse ante la justicia ordinaria.

Artículo 19. El Tribunal Supremo conoce en segunda instancia de los asuntos siguientes:

a) De las apelaciones contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos Seccionales sobre la validez o nulidad de las ordenanzas u otros actos de las Asambleas Departamentales que hayan sido acusados como violatorios de la Constitución o de las leyes, o lesivos de derechos civiles.

b) Artículo 2.° (*Ley* 53 *de* 1917). Es de cargo de la justicia ordinaria la decisión de todas las controversias que se susciten en las ejecuciones por jurisdicción coactiva, como se halla establecido en la Sección segunda, Capítulo I, Título XI, Libro II del Código Judicial.

Las apelaciones que se interpongan en estas ejecuciones, se concederán para ante la respectiva autoridad judicial, según lo dispuesto en los artículos 43 y 74

del Código de Organización; y las que se interpongan en los juicios establecidos por los Recaudadores Municipales se concederán para ante el respectivo Juez del Circuito.

c) De las apelaciones contra los autos de fenecimiento pronunciados por la Corte de Cuentas contra los Ministros liquidadores o el Ministro ordenador, de que trata el Código Fiscal.

d) De las apelaciones contra los autos de imposición de multas dictadas por la Sala de Decisión de la Corte de Cuentas o por los Tribunales Administrativos Seccionales; y

e) De las apelaciones contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos Seccionales en los juicios iniciados sobre el monto, distribución o asignación de los impuestos nacionales.

Artículo 20. El Tribunal Supremo conoce en tercera instancia, de las apelaciones contra los autos de fenecimiento con alcance dictados en segunda por la Sala de Decisión de la Corte de Cuentas.

Artículo 21. El Tribunal Supremo conoce, por consulta, de los asuntos siguientes:

a) De las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos Seccionales, sobre la validez o nulidad de las ordenanzas u otros actos de las Asambleas Departamentales, cuando aquéllas no hayan sido apeladas; y

b) De los autos absolutorios proferidos por la Sala de Decisión de la Corte de Cuentas en los casos previstos por el Código Fiscal.

Artículo 22. El Tribunal tiene, además, las siguientes funciones:

a) Nombrar los peritos avaluadores a que haya lugar en los casos de venta de bienes nacionales, y de la adquisición de bienes para el Estado.

b) Nombrar los Magistrados de los Tribunales Administrativos Seccionales.

c) Decidir de las competencias que se susciten entre los Tribunales Administrativos Seccionales.

d) Decidir sobre los impedimentos y recusaciones de los Magistrados del mismo Tribunal, de los Conjueces y el Secretario.

e) Castigar correccionalmente, previa averiguación sumaria, con multas hasta de cincuenta pesos, arresto hasta de seis días, o apercibimiento a los que desobedezcan sus órdenes, o le falten al respeto en el acto en que está desempeñando las funciones a su cargo.

f) Castigar correccionalmente, con apercibimiento o multas de uno a cinco pesos, según la gravedad del caso, las irregularidades u omisiones que observe en los negocios sujetos a su conocimiento, cometidos por las autoridades administrativas, las partes, abogados, o demás personas que en ellos hayan intervenido, inclusive las faltas al decoro o respeto.

g) Oír y decidir las reclamaciones sobre condenación en multas, arresto y apercibimiento impuestos correccionalmente por el mismo Tribunal.

h) Confirmar, reformar o revocar los autos de imposición de las mismas penas correcionales dictadas por el Magistrado sustanciador, en el caso de que contra ellos se interponga el recurso de apelación.

i) Dar los informes que las Cámaras Legislativas, el Gobierno o el Procurador General de la Nación le pidan respecto de los negocios de que conoce.

j) Formar el reglamento para el régimen interior del Tribunal y de la Secretarìa.

k) Formar la lista de los Conjueces del Tribunal.

l) Oír y decidir las excusas que presenten los Conjueces para funcionar en asunto determinado o para eximirse en general del cargo.

ll) Nombrar y remover los empleados subalternos del Tribunal.

m) Averiguar si los Ministros liquidadores, o el ordenador, en su caso, son responsables civilmente por liquidaciones u ordenaciones ilegales de gastos, y dictar los autos de fenecimiento del caso, conforme lo dispone el Código Fiscal; y

n) Comisionar a los Tribunales Administrativos Seccionales, o a las autoridades o empleados administrativos de igual o inferior categoría a la de los Gobernadores de los Departamentos, para la práctica de las diligencias necesarias en el ejercicio de sus funciones.

TITULO II

DE LOS TRIBUNALES SECCIONALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

Del personal

Artículo 23. Los Tribunales Seccionales de lo Contencioso Administrativo son ocho, cuyas denominaciones, territorio de su jurisdicción y lugar de su residencia se expresan en seguida:

a) Tribunal Administrativo de Bogotá, con residencia en la ciudad del mismo nombre y con jurisdicción en el Departamento de Cundinamarca, Intendencia Nacional del Meta y Comisarías del Vaupés y Víchada.

b) Tribunal Administrativo de Bucaramanga, con residencia en la ciudad del mismo nombre y con jurisdicción en los Departamentos de Santander y Norte de Santander.

c) Tribunal Administrativo de Cartagena, con residencia en la ciudad del mismo nombre, y con jurisdicción en los Departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena y Panamá, Intendencias Nacionales del Chocó y San Andrés y Providencia, y Comisarías de Juradó, Urabá y La Goajira.

d) Tribunal Administrativo de Medellín, con residencia en la ciudad del mismo nombre, y con jurisdicción en los Departamentos de Antioquia y Caldas.

e) Tribunal Administrativo de Pasto, con residencia en la ciudad del mismo nombre, y con jurisdicción en el Departamento de Nariño y las Comisarías del Caquetá y el Putumayo.

f) Tribunal Administrativo de Popayán, con residencia en la ciudad del mismo nombre, y con jurisdicción en los Departamentos del Cauca y el Valle.

g) Tribunal Administrativo de Ibagué, con residencia en la ciudad del mismo nombre, y con jurisdicción en los Departamentos del Tolima y Huila; y

h) Tribunal Administrativo de Tunja, con residencia en la ciudad del mismo nombre, y con jurisdicción en el Departamento de Boyacá y en la Comisaría de Arauca.

Artículo 24. Cada Tribunal Administrativo Seccional consta de tres Magistrados, con excepción del de Cartagena que se compone de cinco.

Artículo 25. Los Magistrados de los Tribunales Administrativos Seccionales se eligen por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, el cual debe proceder en los términos prescritos en el artículo 3.° de esta Ley.

Artículo 26. El período de los Magistrados de los Tribunales Administrativos Seccionales es de tres años, contados desde el 1.° de marzo siguiente a su elección.

Artículo 27. Para ser Magistrado de un Tribunal Administrativo Seccional se requiere tener las mismas condiciones exigidas para los de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, por el artículo 154 de la Constitución.

Artículo 28. No pueden ser elegidos Magistrados de un mismo Tribunal Administrativo Seccional, individuos que sean entre sí parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Artículo 29. Quien obtenga el nombramiento de Magistrado de un Tribunal Administrativo Seccional debe presentar, dentro del término que tiene para manifestar su aceptación al Tribunal Superior del Distrito Judicial que reside en la ciudad capital del respectivo Tribunal Administrativo Seccional para que ha sido designado, los comprobantes de que reúne las condiciones de que trata el artículo 27, con el objeto de obtener la confirmación del nombramiento, la que se otorga por medio de una resolución motivada, y sin la cual no puede tomar posesión el Magistrado elegido.

Artículo 30. Corresponde al Gobernador del Departamento en que reside el Tribunal Administrativo Seccional, dar posesión a los Magistrados que han de componerlo.

Artículo 31. Las faltas absolutas y las temporales de los Magistrados de los Tribunales Administrativos Seccionales se llenan provisionalmente por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que residen en la misma capital, mientras el Tribunal Supremo hace la respectiva elección para el resto del período, en la forma prevenida en el artículo 25.

Artículo 32. Los Magistrados de los Tribunales Administrativos Seccionales no pueden ser suspendidos de su empleo sino por la Corte Suprema de Justicia, cuando contra ellos se haya dictado, por la autoridad competente, auto de proceder por causa de responsabilidad o delito que merezca pena corporal o pérdida del empleo, ni pueden ser privados de él sino por sentencia judicial.

Artículo 33. El Gobernador residente en la capital respectiva puede conceder licencias a los Magistrados de los Tribunales Administrativos Seccionales, para separarse de sus destinos, hasta por noventa días en un año.

En este caso debe darse aviso al Tribunal Superior de Distrito Judicial correspondiente, para que éste haga la designación del interino que debe suplir la falta.

Artículo 34. El Presidente de un Tribunal Administrativo Seccional puede conceder licencias hasta por cinco días a los Magistrados del mismo, y dar el aviso de que trata el artículo anterior, si la urgencia del Despacho lo exige.

Artículo 35. El personal subalterno de los Tribunales Administrativos Seccionales es el siguiente: un Secretario, un Oficial Escribiente y un Portero Escribiente.

El Tribunal Administrativo Seccional de Cartagena tiene dos Oficiales Escribientes.

Artículo 36. Cada Tribunal Administrativo Seccional debe formar una lista de seis Conjueces destinados a llenar las faltas de los Magistrados, en los casos de impedimento o de recusación, y a intervenir en las decisiones en los casos de empate.

Son comunes a estos Conjueces las disposiciones del Código Judicial, relativas a las de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, y tienen aquéllos la misma remuneración señalada a éstos.

En el Tribunal Administrativo Seccional de Cartagena la lista de Conjueces debe formarse de diez individuos.

Artículo 37. Son comunes a los Tribunales Administrativos Seccionales las disposiciones de los artículos 16 y 17.

CAPITULO II

De las funciones

Artículo 38. Los Tribunales Administrativos Seccionales conocen privativamente, y en una sola instancia, de los asuntos siguientes:

a) De las cuestiones suscitadas sobre la validez o nulidad de los acuerdos u otros actos de los Concejos de los Municipios situados dentro del territorio de la jurisdicción del respectivo Tribunal, acusados ante ellos como violatorios de la Constitución, las leyes o las ordenanzas departamentales, o como lesivos de derechos civiles.

b) De las cuestiones suscitadas sobre validez o nulidad de los actos ejecutados por las autoridades administrativas del orden municipal de su respectiva jurisdicción, acusados ante ellos por los mismos motivos.

c) De las demandas sobre nulidad de las votaciones o actas de escrutinio de los Jurados de Votación, Jurados y Juntas Electorales.

d) De las cuestiones que se susciten, en el campo administrativo entre dos o más Municipios, situados dentro del territorio de su jurisdicción.

e) De las cuestiones que se susciten entre los particulares y los Departamentos o Municipios de su respectiva jurisdicción, sobre el monto, distribución o asignación de los impuestos departamentales o municipales.

f) De las cuestiones que se susciten, en el campo administrativo, entre un Departamento, una Intendencia, o una Comisaría, situados dentro del territorio de su jurisdicción, y un Municipio cualquiera; y

g) De los recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones de los empleados departamentales o municipales, o de una Intendencia o Comisaría, que pongan fin a una actuación administrativa, con excepción de los que se originan en contratos celebrados en nombre de una entidad política distinta del Estado, pues las acciones contra providencias de aquella clase sólo pueden ejercitarse ante la justicia ordinaria.

Artículo 39. Los Tribunales Administrativos Seccionales conocen en primera instancia de los asuntos siguientes:

a) De las cuestiones suscitadas sobre la validez o nulidad de las ordenanzas u otros actos de las Asambleas Departamentales, correspondientes a sus respectivas jurisdicciones, acusadas ante ellos como violatorias de la Constitución o las leyes, o como lesivas de derechos civiles; y

b) De las cuestiones que se susciten entre el Estado y los particulares, sobre el monto, distribución o asignación de los impuestos nacionales.

Artículo 40. Los Tribunales Administrativos Seccionales, conocen en segunda instancia de los asuntos siguientes:

a) De las apelaciones contra los autos interlocutorios o de sustanciación y las sentencias de excepciones pronunciadas por los Recaudadores departamentales o municipales, correspondientes a sus respectivas jurisdicciones (1).

b) De las apelaciones contra los autos de fenecimiento definitivo dictados por los Tribunales o Cortes de Cuentas de los Departamentos, correspondientes a sus respectivas jurisdicciones; y

c) De las apelaciones contra los autos de imposición de multas dictados por dichos Tribunales o Cortes de Cuentas.

Artículo 41. Los Tribunales Administrativos Seccionales conocen, a prevención, de las cuestiones que se susciten, en el campo administrativo, entre dos o más Municipios, situados en distintos Departamentos, Intendencias o Comisarías, siempre que uno de ellos esté situado dentro de la jurisdicción del Tribunal que aprehende el conocimiento.

Artículo 42. Los Tribunales Administrativos Seccionales tienen, además, las siguientes funciones:

a) Decidir acerca de la conformidad de los contratos celebrados por los Go-

---

(1) *Reformado por el artículo* 8.º *de la ley* 53 *de* 1917.

bernadores de los Departamentos de sus respectivas jurisdicciones, con las autorizaciones dadas por ordenanzas especiales.

b) Decidir acerca de la conformidad de los contratos celebrados por los Alcaldes de los Municipios de sus respectivas jurisdicciones, con las autorizaciones dadas en acuerdos municipales especiales; y

c) Las mismas que tiene señaladas el Tribunal supremo en los apartes *e*), *f*), *g*), *h*), *i*), *j*), *k*), *l*), *ll*) y *n*) del artículo 22.

TITULO III

DEL MINISTERIO PUBLICO

Artículo 43. El Ministerio Público debe intervenir en todas las actuaciones que se siguen en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Todos los autos que en ella se dicten deben ser notificados al respectivo Agente, quien puede usar, con respecto a ellos, de los recursos legales.

Artículo 44. Las funciones del Agente del Ministerio Público se ejercen, ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, por el Procurador General de la Nación, y ante los Tribunales Administrativos Seccionales, por el respectivo Fiscal del Tribunal del Distrito Judicial que ejerce sus funciones en la capital de la respectiva Sección Contencioso Administrativa.

Artículo 45. Los Departamentos y Municipios pueden constituír los apoderados o voceros que a bien tengan, para defender sus intereses en los juicios que se ventilen en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 3.º (De la *Ley* 53 *de* 1917). En los juicios administrativos en que por cualquier motivo tengan interés directo los Municipios, habrá siempre lugar a segunda instancia y en ellos será parte el Distrito interesado, representado por el respectivo Personero o por medio de apoderado.

Parágrafo. La primera instancia se surtirá ante un Magistrado del Tribunal Seccional de lo Contencioso Administrativo, y la segunda ante los Magistrados restantes.

Artículo 46. En el caso de que se siga un juicio administrativo ante el Tribunal Supremo, en que tengan intereses opuestos la Nación y uno o más Departamentos, el Procurador General debe defender los de la primera.

Artículo 47. En el caso de que se siga un juicio Administrativo ante un Tribunal Seccional, en que tengan intereses opuestos un Departamento y un Municipio, el Fiscal debe defender los intereses del primero, y lo propio debe hacer tratándose de una Intendencia o de una Comisaría.

TITULO IV

DEL MODO DE PROCEDER LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Artículo 48. Los negocios de que conocen el Tribunal Supremo y los Tribunales Seccionales de lo Contencioso Administrativo se reparten entre los Magistrados que lo formen, por lo menos una vez cada semana mediante su clasificación y el cumplimiento de las demás formalidades reglamentarias.

Artículo 49. El Magistrado a quien se reparte un negocio se llama *sustanciador*, y tiene a su cargo el pronunciamiento de todos los autos interlocutorios y de sustanciación, la práctica de las pruebas y la presentación al Tribunal del proyecto de resolución o sentencia definitiva.

Artículo 50. Para toda decisión de carácter definitivo se necesita mayoría absoluta para la parte resolutiva, y mayoría relativa para la parte motiva.

Artículo 51. Los autos dictados por el sustanciador son apelables para ante los Magistrados restantes, constituídos en Sala de Decisión, en los casos y dentro de los términos señalados en las leyes sobre procedimiento civil.

Pero cuando se concede una apelación en efecto devolutivo, no se sacan las copias de que tratan tales leyes, sino que se actúa por la Sala y el sustanciador en el mismo expediente.

TITULO V

DE LOS DIFERENTES PROCEDIMIENTOS EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

De la nulidad de las ordenanzas y otros actos de las Asambleas Departamentales

Artículo 52. Todo ciudadano tiene derecho de pedir al respectivo Tribunal Seccional Administrativo que se declare la nulidad de una ordenanza u otro acto de una Asamblea Departamental que se considere contrario a la Constitución o a la ley.

Artículo 53. La demanda debe introducirse dentro del término de noventa días, a contar de la fecha en que fue sancionada la ordenanza, o ejecutado el acto de que se trata.

Este artículo ha sido modificado tácitamente por el 6.º de la Ley 71 de 1916, que dice: "La nulidad de las ordenanzas que sean contrarias a la Constitución o a las leyes, o que violen derechos adquiridos legalmente, y la de los acuerdos de los Concejos Municipales que se hallen en el mismo caso, o que violen ordenanzas, puede ser solicitada en cualquier tiempo."

Artículo 54. La demanda debe contener:

a) La designación del Tribunal a que se dirige.

b) Lo que se demanda.

c) Las disposiciones constitucionales o legales en que se funda; y

d) Los hechos en que se apoya.

Artículo 55. A la demanda se debe acompañar un ejemplar autenticado del número del periódico oficial del respectivo Departamento en que se publicó el acto acusado, o una copia auténtica de éste, y a ella se pueden agregar los documentos u otras pruebas que quiera el demandante.

Si el acto no ha sido publicado, y la autoridad o empleado que debió dar la copia se negó a expedirla, se debe expresar así en la demanda.

Artículo 56. La demanda debe presentarse personalmente ante el Secretario del Tribunal Seccional Administrativo correspondiente, si el demandante reside en el mismo lugar en que dicho Tribunal tiene su asiento.

Artículo 57. Si el demandante no reside en el mismo lugar del asiento del Tribunal Administrativo Seccional, debe entregar personalmente su demanda al Juez o al Presidente del Tribunal del orden judicial de mayor categoría del lugar de su residencia.

Artículo 58. El Juez o Tribunal que recibe la demanda debe poner al pie de ella constancia de su presentación, y remitirla por inmediato correo al Tribunal Administrativo a que se dirige, con los comprobantes que la acompañan.

Artículo 59. Recibida la demanda en el Tribunal Administrativo Seccional y repartida que sea se dicta por el Magistrado sustanciador un auto en que se ordene:

a) Su notificación al Agente del Ministerio Público.

b) La petición de la copia del acto acusado, dirigida al empleado que debía expedirla, en el caso previsto en el inciso final del artículo 55.

c) La fijación del asunto en lista, por el término de cinco días, para que el Agente del Ministerio Público, el demandante o cualquier otro ciudadano que quiera coadyuvar o impugnar la demanda, puedan solicitar la práctica de pruebas; y

d). La suspensión provisional del acto denunciado, cuando ella fuere necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave.

Artículo 60. Vencidos los cinco días de que trata el artículo precedente, el Magistrado sustanciador dicta un auto en que ordene la práctica de las pruebas pedidas, dentro de un término que no puede bajar de diez días ni pasar de veinte.

Artículo 61. Vencido el término probatorio, el Magistrado sustanciador señala día y hora para que el Tribunal oiga en audiencia pública al demandante, o a su vocero, y al Agente del Ministerio Público, por su orden.

Este señalamiento no puede hacerse para antes de tres días ni después de seis contados desde el siguiente al de la expiración del referido término.

Es deber del Magistrado sustanciador presentar al Tribunal, antes de que la audiencia se verifique, un memorandum sintético de las cuestiones sometidas a su decisión.

Artículo 62. Verificada la audiencia, tanto el demandante como el Agente del Ministerio Público pueden consignar por escrito un resumen de sus alegaciones orales, el cual ha de presentarse dentro de los tres días siguientes al de la audiencia.

Es aplicable a este juicio lo dispuesto en la parte final del ordinal *f)* del artículo 88.

Artículo 63. Cualquier otro ciudadano puede también alegar por escrito, dentro del término señalado en el artículo anterior.

Artículo 64. Dictada la sentencia, se comunica ésta al Ministerio de Gobierno y al Gobernador del Departamento respectivo.

Artículo 65. La sentencia del Tribunal es apelable en el efecto devolutivo para ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, por el Agente del Ministerio Público o por el demandante.

Artículo 66. En el caso de que la sentencia no sea apelada se debe consultar con dicho Tribunal Supremo, pero entretanto decide éste, se cumple la sentencia del Tribunal Seccional.

Artículo 67. Recibido el expediente en el Tribunal Supremo, el Magistrado

sustanciador anuncia su llegada por medio de un auto en que se debe señalar el día para que se verifique la audiencia pública, que no puede ser para antes de tres días ni después de seis, contados desde el siguiente al de la fecha de repartimiento.

Artículo 68. Son comunes a la segunda intancia y a la consulta los artículos 62 a 64 y el inciso final del artículo 61.

Artículo 69. También pueden pedirse por el Agente del Ministerio Público, *motu proprio*, o por orden del Gobernador respectivo, o del Procurador General de la Nación, la anulación de una ordenanza u otro acto de una Asamblea Departamental, en el concepto de ser violatorios de la Constitución o la ley.

Artículo 70. En estos casos, se procede en los términos prescritos en los artículos anteriores de este capítulo, en lo pertinente

Artículo 71. Si una ordenanza o una providencia cualquiera de una Asamblea Departamental se estima violatoria de la Constitución o de la ley, en el concepto de ser lesiva de derechos civiles, sólo la persona o personas que se crean agraviadas pueden entablar el juicio administrativo encaminado a obtener la declaración de nulidad.

Por tanto, en este juicio intervienen únicamente, como partes, tales personas y el agente del Ministerio Público, y en él no hay lugar a la consulta de que trata el artículo 66.

CAPITULO II

De la nulidad de los acuerdos y otros actos de los Concejos

Artículo 72. Todo ciudadano tiene derecho de pedir al respectivo Tribunal Administrativo Seccional que se declare nulo un acuerdo, u otro acto de un Concejo, que se considere contrario a la Constitución, a la ley o a la ordenanza departamental.

Artículo 73. Son comunes a los juicios administrativos promovidos en virtud del artículo anterior, las disposiciones contenidas en los artículos 53 a 63.

Artículo 74. Dictada la sentencia se comunica ésta al Gobernador del Departamento y al Alcalde Municipal respectivos.

Artículo 75. También puede pedirse por el Fiscal del Tribunal correspondiente, *motu proprio*, o por orden del Gobernador del Departamento, o del Jefe de la Intendencia o Comisaría en su caso, la anulación de un acuerdo u otro acto de un Concejo, en el concepto de ser violatorios de la Constitución, la ley o la ordenanza departamental.

Artículo 76. En estos casos se sigue la tramitación señalada en los artículos 54 a 63, en lo pertinente.

Artículo 77. Si un acuerdo o una providencia cualquiera de un Concejo se estima violatoria de la Constitución, la ley o la ordenanza departamental, en el concepto de ser lesiva de derechos civiles, sólo la persona o personas que se crean lesionadas pueden entablar el juicio administrativo encaminado a obtener la declaración de nulidad.

Por tanto, en este juicio intervienen únicamente como partes tales personas y el Agente del Ministerio Público.

CAPITULO III

De la revisión de los actos del Gobierno

Artículo 78. La revisión de los actos del Gobierno o de los Ministros, que no sean de la clase de los sometidos a la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia por el citado artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, corresponde al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo cuando sean contrarios a la Constitución o a la ley o lesivos de derechos civiles.

Artículo 79. Para la revisión de los actos a que se refiere el artículo anterior, en el concepto de inconstitucionalidad e ilegalidad, salvo el caso del artículo siguiente, se procede por el Tribunal Supremo de la manera como se prescribe en los artículos 54 a 63 para las demandas de nulidad de las ordenanzas departamentales introducidas en los Tribunales Administrativos Seccionales, a petición del Ministerio Público o de cualquier ciudadano.

Artículo 80. Para la revisión de dichos actos, en el concepto de ser lesivos de derechos civiles, no puede procederse sino a petición de quienes tengan interés en ello por creerse agraviados. Por tanto en este juicio intervienen únicamente tales personas y el Agente del Ministerio Público.

Artículo 81. El término para ocurrir ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, en los casos en que se concede este recurso respecto de actos del Gobierno, es el de noventa días, contados desde el siguiente a la publicación que debe hacerse en el *Diario Oficial* de la resolución respectiva.

CAPITULO IV

De los asuntos de cuentas

Artículo 82. El Tribunal Supremo conoce de los asuntos relativos a la verificación contencioso administrativa del Presupuesto en los términos prescritos en el Código Fiscal.

Artículo 83. Los Tribunales Seccionales Administrativos conocen de las apelaciones contra los autos de fenecimiento definitivo proferidos por los Tribunales de Cuentas Departamentales, siguiendo la tramitación señalada en el Código Fiscal para los asuntos análogos de que conoce el Tribunal Supremo.

CAPITULO V

De los suministros, empréstitos y expropiaciones

Artículo 84. El Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo procede en la tramitación y decisión de los juicios sobre suministros, empréstitos y expropiaciones de acuerdo con las reglas trazadas por la Comisión creada al efecto, con las siguientes modificaciones:

a) Repartidos los juicios pendientes, el Magistrado sustanciador dicta por sí solo los autos interlocutorios y de sustanciación, practica u ordena practicar las pruebas o ampliaciones que estime necesarias y presenta al Tribunal, una vez terminada la actuación, el proyecto de sentencia definitiva.

b) Los autos dictados por el sustanciador son reformables, revocables y apelables en los casos y dentro de los términos señalados por las leyes de procedimiento civil.

CAPITULO VI

De los juicios sobre pensiones y recompensas

Artículo 85. El Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, al cual corresponde el conocimiento de los juicios sobre pensiones y recompensas militares en una sola instancia, debe sujetarse en cuanto al procedimiento a las reglas trazadas por las leyes vigentes que rigen en la materia.

Artículo 86. Los juicios sobre pensiones y jubilaciones civiles, cuyo conocimiento corresponde también en una sola instancia al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, se tramitan por éste con sujeción a las disposiciones procedimentales referentes a esta materia.

Artículo 87. Las sentencias del Tribunal Supremo deben ser comunicadas al Ministerio del Tesoro para su ejecución.

Las que se refieren a pensiones o recompensas militares deben comunicarse también al Ministerio de Guerra, para que éste haga tomar nota del hecho en la oficina correspondiente.

CAPITULO VII

De las competencias sobre facultades administrativas entre las entidades políticas

Artículo 88. Los juicios sobre competencia en materia de facultades administrativas entre la Nación y un Departamento, o entre dos o más de éstos, se tramitan así:

a) La autoridad que insiste debe remitir inmediatamente lo actuado al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

b) Repartido el asunto, el Magistrado sustanciador señala día y hora para que se verifique la audiencia pública ante el Tribunal.

c) En ella representa a la Nación el Procurador General, si aquélla está interesada.

d) Los Departamentos deben hacerse representar por voceros especiales.

e) Si en el juicio no es parte la Nación, debe oírse siempre al Procurador General en interés de la ley.

f) Verificada la audiencia o declarada surtida, y presentados los alegatos escritos, vencido el término de los tres días siguientes a la audiencia, dentro de los cuales pueden las partes presentar el resumen de sus alegaciones orales, principia a correrle al Magistrado sustanciador el término que tiene para la presentación del proyecto de sentencia.

CAPITULO VIII

De los asuntos de impuestos

Artículo 89. La persona a quien se exija un impuesto nacional, que crea no debe serle exigido, o se le liquide de manera que él juzgue incorrecta, puede ocurrir al Tribunal Seccional Administrativo correspondiente para que se revise la resolución del Recaudador.

Artículo 90. La persona a quien se exija un impuesto departamental o muni-

cipal, que crea no debe serle exigido, o se le liquida de manera que él juzgue incorrecta, puede ocurrir al Tribunal Seccional Administrativo correspondiente para que se revise la resolución del Recaudador.

Artículo 91. Son comunes a estos juicios las disposiciones de los artículos 54 a 63.

TITULO VI

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 92. Los juicios administrativos, para los cuales no se señala tramitación especial, se sustancian y deciden como los de nulidad de las ordenanzas y otros actos de las Asambleas Departamentales.

Artículo 93. Las sentencias definitivas ejecutoriadas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son obligatorias y no están sujetas a revisión, por parte de la justicia ordinaria.

Artículo 94. Dichas sentencias quedan sometidas a la formalidad del registro, cuando afectan derechos civiles.

Artículo 95. La facultad de dictar autos para mejor proveer, que las leyes sobre procedimientos civiles concedan a los Tribunales de segunda instancia, se entienden conferidas también al Tribunal Supremo y a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, cuando conocen de un negocio en una sola instancia o por apelación o consulta.

Artículo 96. Las competencias que se susciten entre un Tribunal de Distrito Judicial y uno Seccional Administrativo las decide la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 97. En las que se susciten entre el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y la Corte Suprema de Justicia, la insistencia de la última prevalece.

Artículo 98. Las competencias que se susciten entre un Tribunal Administrativo Seccional y un Juez de Circuito o un Juez Mnnicipal, las dirime el Tribunal Superior del Distrito Judicial existente en la ciudad en que aquél tenga su asiento.

Artículo 99. La responsabilidad criminal de los Magistrados del Tribunal Supremo y de los Tribunales Administrativos Seccionales es la misma que, por sus actos u omisiones en el ejercicio de su cargo, tienen los de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

Artículo 100. De las causas de responsabilidad por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o con el pretexto de ejercerlas, por los Magistrados del Tribunal Supremo y de los Tribunales Seccionales Administrativos, conoce la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 101. De las causas que se sigan contra ellos, por delitos comunes cometidos en cualquier tiempo, pero que deban seguirse cuando se hallen en el ejercicio de sus funciones, conoce también la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 102. El Magistrado sustanciador tiene los siguientes términos para despachar: para los autos de sustanciación, el de veinticuatro horas; para los interlocutorios, el de tres días, y para formular el proyecto de resolución o sentencia, el de diez.

Artículo 103. Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tienen el término de cinco días para dictar la sentencia o resolución definitiva, a partir del siguiente al de la presentación del proyecto, por el Magistrado sustanciador.

Artículo 104. Todas las disposiciones del Código Judicial y de las leyes que lo adicionan y reforman son aplicables a los juicios y actuaciones a cargo de los Tribunales de que trata esta Ley, en cuanto sean compatibles con su naturaleza y no se opongan a las especiales contenidas en ella.

Artículo 105. Las actuaciones en los asuntos contencioso-administrativos, que versen sobre intereses particulares, se siguen en papel sellado.

Artículo 106. En los juicios administrativos, que tienen por objeto revisar providencias en que se impone la obligación de consignar una cantidad de dinero, como el pago de un impuesto, no se debe admitir la demanda, si a ella no se acompaña el comprobante de haberse pagado la cantidad al Recaudador.

Artículo 107. Todos los días debe haber despacho en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, durante seis horas diarias, por lo menos, que para cada localidad señala el respectivo Tribunal, con excepción de los días de fiesta nacional, los de guarda de la Iglesia Católica, los de la semana santa, y el término de vacaciones, que se cuenta desde el 20 de diciembre hasta el 1.° de enero

Artículo 108. En los términos de la presente Ley quedan reformados el Código Judicial y las leyes que lo adicionan y reforman; las leyes sobre elecciones, pensiones y jubilaciones civiles; reclamaciones de extranjeros, régimen político y municipal, y la 53 de 1909.

Artículo 109. Deróganse las siguientes disposiciones legales: los artículos 1099

y 1100 del Código Judicial; 112 a 119 ,181 y 182 de la Ley 4.ª de 1913; 113 a 122 de la Ley 7.ª de 1888, y la parte final del 12 de la Ley 80 de 1910.

Artículo 110. La presente Ley no reforma la décima del presente año.

Artículo 111. Son anulables como las ordenanzas de las Asambleas Departamentales, los decretos y demás actos de los Gobernadores, contrarios a la Constitución, a las leyes o a las ordenanzas, o lesivos de derechos civiles.

De los respectivos juicios conocen en primera instancia los Tribunales Administrativos Seccionales, y en segunda el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, según la tramitación establecida en los artículos 54 a 63 y 66 a 71.

Artículo. 112. Esta Ley empezará a regir, para todos sus efectos, el 1.º de marzo de 1914.

Empero, el nombramiento de Magistrados del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo debe hacerse en los últimos días del mes de enero del mismo, a fin de que el mismo Tribunal se instale el 1.º de febrero siguiente, y proceda a verificar, dentro de los primeros quince días de dicho mes, el nombramiento de Magistrados de los Tribunales Seccionales, los cuales deben instalarse el 1.º de marzo de 1914.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo 113 A. Las reclamaciones de extranjeros que se hallen pendientes en el Ministerio de Relaciones Exteriores, deben pasar al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, para que éste las decida privativamente y en una sola instancia.

Artículo 114 B. El primer período de los Magistrados del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo principia el 1.º de febrero de 1914 y termina el 31 de enero de 1919.

Artículo 115 C. El primer período de los Magistrados de los Tribunales Seccionales Administrativos principia el 1.º de marzo de 1914 y termina el 28 de febrero de 1917.

Artículo 116 D. Mientras la ley general sobre asignaciones civiles no disponga otra cosa, los sueldos del personal de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo serán los siguientes:

a) Cada uno de los Magistrados del Tribunal Supremo, $ 3,000 anuales.
b) Cada uno de los Magistrados de los Tribunales Seccionales, $ 1,800.
c) El Secretario del Tribunal Supremo, $ 1,800.
d) Cada uno de los Secretarios de Tribunales Seccionales, $ 1,440.
e) El Oficial Mayor del Tribunal Supremo, $ 1,440.
f) Cada uno de los Escribientes del Tribunal Supremo, $ 600; y
g) Cada uno de los Escribientes de los Tribunales Seccionaels, $ 480.

Artículo 117 E. La publicación de esta Ley debe ser dirigida por la Comisión Legislativa, la que puede hacer los cambios de redacción que las modificaciones introducidas hagan estrictamente indispensables, en orden a la congruencia y armonía que debe haber en las diferentes partes de la misma.

Dada en Bogotá a cuatro de diciembre de mil novecientos trece.

El Presidente del Senado, JOSÉ VICENTE CONCHA.—El Presidente de la Cámara de Representantes, ANTONIO JOSÉ URIBE.—El Secretario del Senado, *Julio H. Palacio.*—El Secretario de la Cámara de Representantes, *Daniel J. Reyes.*

Poder Ejecutivo—Anolaima, diciembre 13 *de* 1913

Publíquese y ejecútese.

CARLOS E. RESTREPO

Bogotá, diciembre 15 de 1913.

El Ministro de Gobierno,

CLODOMIRO RAMÍREZ

Acto reformatorio de la Constitución

(SEPTIEMBRE 10 de 1914)

por el cual se restablece el Consejo de Estado

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1.º Habrá un Consejo de Estado compuesto de siete individuos, a saber: el primer Designado para ejercer el Poder Ejecutivo, que lo preside, y seis Vocales nombrados como lo determine la ley.

Los Ministros del Despacho tienen voz y no voto en el Consejo.

Artículo 2.° Para ser Consejero de Estado se requieren las mismas condiciones que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 3.° El cargo de Consejero es incompatible con cualquier otro empleo público efectivo y con el ejercicio de la abogacía.

Artículo 4.° Los Consejeros de Estado durarán cuatro años y se renovarán por mitad cada dos.

Artículo 5.° La ley determinará el número de suplentes que deben tener los Consejeros, y las reglas relativas a su nombramiento, servicio y responsabilidad.

Artículo 6.° Son atribuciones del Consejo de Estado:

1.ª Actuar como Cuerpo supremo consultivo del Gobierno, en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que la Constitución y las leyes determinen.

Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno.

2.ª Preparar los proyectos de ley y de códigos que deban presentarse a las Cámaras Legislativas, y proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación.

3.ª Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

4.ª Darse su propio reglamento, con la obligación de celebrar por lo menos tres sesiones en cada semana, y las demás que le señalen las leyes.

Artículo 7.° En los casos de que tratan el artículo 28 de la Constitución y el 33 del Acto legislativo número 3 de 1910, el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado para dictar las providencias de que tratan dichos artículos.

Artículo 8.° Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a las que preceden.

Dado en Bogotá a nueve de septiembre de mil novecientos catorce.

El Presidente del Senado, Antonio Jose Cadavid.—El Presidente de la Cámara de Representantes, N. G. Insignares.—El Secretario del Senado, *Carlos Tamayo.*—El Secretario de la Cámara de Representantes, *Fernando Restrepo Briceño.*

Poder Ejecutivo.—Bogotá, septiembre 10 *de* 1914.

Publíquese y ejecútese.

JOSE VICENTE CONCHA

El Ministro de Gobierno,

Miguel Abadía Méndez

Ley 60 de 1914

(noviembre 5)

orgánica del Consejo de Estado.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1.° El Consejo de Estado, restablecido por Acto legislativo reformatorio de la Constitución, adoptado por el Congreso en sus sesiones ordinarias de 1913 y 1914, se compone, de acuerdo con el artículo 1.° del Acto citado, del primer Designado para ejercer el Poder Ejecutivo, que lo preside, y seis Vocales nombrados, tres por el Senado y tres por la Cámara de Representantes.

Las faltas temporales y las absolutas del primer Designado serán llenadas en el Consejo por el segundo Designado, al cual corresponde en este caso la Presidencia de la corporación. Los demás Consejeros tendrán dos suplentes cada uno, designados en la misma forma y por la misma entidad que hace los nombramientos de los principales a quienes deben reemplazar.

Artículo 2.° Para la elección de Consejeros de Estado, las Cámaras emplearán el sistema del voto incompleto, de acuerdo con el artículo 45 del Acto legislativo número 3 de 1910, y para los efectos del artículo 4.° del acto reformatorio que restableció el Consejo de Estado, las Cámaras elegirán por turno, cada dos años, comenzando por el Senado, en el presente año, tres Consejeros para un período de cuatro años. La Cámara de Representantes elegirá además, en el presente año, tres Consejeros para un período de dos años.

Declarada la elecciónde los Consejeros principales, se procederá a votar por dos suplentes personales para cada principal, y serán declarados primeros suplentes los que obtengan mayor número de votos, y segundos los que les siguen en orden descendente, en las respectivas categorías de mayoría y minoría, de manera que cada una tenga representación en los primeros y en los segundos suplentes.

Artículo 3.° El Consejo se dividirá en dos Salas, que se denominarán: de Negocios Generales, la primera, y de lo Contencioso Administrativo, la segunda. Esta la formarán cuatro Consejeros, designados por el Poder Ejecutivo de entre los elegidos por el Congreso, y tendrá a su cargo todo lo relativo a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, y aquélla, que se compondrá del primer Designado y de los otros dos individuos nombrados por el Congreso, tendrá a su cargo los demás asuntos que la Constitución y las leyes atribuyan al Consejo de Estado.

Artículo 4.° Cada Sala nombrará un Vicepresidente, y la segunda elegirá también un Presidente que autorizará las determinaciones de ésta, presidirá sus sesiones y le servirá de órgano especial de comunicación.

El Consejo no podrá reunirse en Consejo Pleno sino con la asistencia de cuatro de los individuos que lo forman, por lo menos, y convocado por el Presidente de la Sala de Negocios Generales, y en este caso actuarán como Presidente y Vicepresidente, respectivamente, los Presidentes de las dos Salas, y como Secretarios, primero y segundo, por su orden, los de las mismas Salas.

Los acuerdos que tome el Consejo Pleno necesitan ser adoptados por mayoría absoluta de votos.

Artículo 5.° El Consejo se reunirá en pleno cuando tenga que dictaminar sobre los asuntos de que trata el artículo 7.° de la reforma constitucional decretada en 1914, o sobre otros graves que, a juicio del Gobierno, deban ser conocidos por todos los Consejeros y estudiados en Consejo Pleno.

Parágrafo. El Gobierno oirá, además, al Consejo, y para ello se reunirá en Pleno, en los siguientes casos:

1.° Para permitir, en receso del Senado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, y

2.° Para permitir la estación de buques extranjeros de guerra en aguas de la Nación.

Artículo 6.° Los trabajos del Consejo como Cuerpo consultivo, son esencialmente reservados. Toca al Gobierno hacerlos conocer cuando lo estime conveniente, y tanto las sesiones del Consejo como las de la Sala serán secretas, excepto cuando la de lo Contencioso Administrativo pronuncie fallos, o cuando lo disponga la ley.

Artículo 7.° Los Ministros pueden concurrir a la discusión de los asuntos de su resorte, respecto de los cuales haya de conceptuar el Consejo; pero la votación sólo se hará después de que los Ministros se hayan retirado.

El Presidente del Consejo, al transcribir al Gobierno los conceptos de aquél en asuntos en que se le hayan pedido, deberá hacer constar el número de votos afirmativos o negativos con que fue acogido cada dictamen, y acompañar copia del informe en que se desarrollen los fundamentos de la resolución acordada.

Artículo 8.° La distribución de los trabajos entre los individuos que componen cada Sala, se hará como lo determinen sus respectivos reglamentos, debiendo la Sala de Negocios Generales, en cuanto se relacione con la redacción de Códigos y leyes, subdividirse el trabajo, de modo que siempre corresponda el estudio de un mismo ramo al mismo Magistrado.

Para la preparación de los proyectos de códigos y leyes, que hayan de ser sometidos a la consideración del Congreso, el Consejo deberá ceñirse a las prescripciones del Código Político y Municipal.

Artículo 9.° Las Cámaras pueden requerir la asistencia de Comisiones del Consejo para la discusión de proyectos de ley preparados por él; y el Consejo designará las Comisiones que deban representarlo.

Artículo 10. El Consejo tendrá, además de las funciones que están determinadas en la Constitución, las atribuídas a la Comisión Legislativa por la Ley 39 de 1912 y las señaladas al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo por las leyes vigentes.

Artículo 11. Las funciones asignadas al Ministerio Público ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso, las desempeñará un Fiscal especial, ante la Sala respectiva, el cual tendrá un Oficial segundo Escribiente para su servicio.

Artículo 12. El período legal de los Consejeros de Estado principiará el 1.° de diciembre de 1914. Las vacantes que ocurran las llenarán los suplentes respectivos, mientras se hace por la Cámara que corresponda el nombramiento en propiedad para el resto del período.

Artículo 13. Los Consejeros de Estado estarán sujetos a las mismas prohibiciones establecidas por el artículo 110 de la Constitución para los Senadores y Representantes.

Artículo 14. Para el mejor desempeño de los asuntos que cursan en el Consejo, cada uno de los individuos que lo componen tendrá un Auxiliar de su libre nombramiento y remoción, y cada una de las Salas tendrá un Secretario, un Oficial Mayor, un Oficial primero y un Oficial segundo. El Consejo tendrá, además, un

Oficial de Recibo y un Archivero, ambos Oficiales segundos, y un Portero. Cada Sala hará los nombramientos de empleados de su dependencia.

Artículo 15. Los empleados del Consejo disfrutarán de las asignaciones mensuales siguientes: los Consejeros, a trescientos pesos ($ 300) cada uno; el Fiscal, a doscientos pesos ($ 200); los Secretarios, a ciento sesenta pesos ($ 160) cada uno; los Auxiliares, a cien pesos ($ 100) cada uno; los Oficiales Mayores, a ochenta pesos ($ 80) cada uno; los Oficiales primeros, a sesenta pesos ($ 60) cada uno; los segundos, a cincuenta pesos ($ 50) cada uno, y el Portero, cuarenta pesos ($ 40).

Artículo 16. Los Consejeros de Estado no podrán ser elegidos miembros del Congreso sino tres meses después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 17. El archivo y la biblioteca, que por riguroso inventario fueron entregados al Ministerio de Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 38 de 1905, serán devueltos al Consejo.

Artículo 18. El Consejo tendrá un periódico que le servirá de órgano oficial, el cual se publicará, por lo menos, dos veces en el mes, y se denominará *Anales del Consejo de Estado.*

Artículo 19. Los miembros del Consejo de Estado se posesionarán ante el Presidente de la República, y los Secretarios y subalternos, ante los Presidentes de las Salas respectivas del Consejo.

Artículo 20. Desde el día en que debe comenzar a funcionar, conforme a la presente Ley, el Consejo de Estado, quedan suprimidos: el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, la Comisión Legislativa y los empleados que en las Secciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Tesoro resulten sin funciones por el hecho de retirarse de tales Secciones el despacho de las reclamaciones de extranjeros por suministros y expropiaciones a causa de la guerra, y de pensiones y recompensas. Quedan derogadas todas las leyes contrarias a la presente.

Artículo 21. Esta Ley regirá desde su promulgación.

Dada en Bogotá, a tres de noviembre de 1914.

El Presidente del Senado, MANUEL DAVILA FLOREZ.—El Presidente de la Cámara de Representantes, ARISTOBULO ARCHILA.—El Secretario del Senado, *Miguel A. Peñaredonda.*—El Secretario de la Cámara de Representantes, *Fernando Restrepo Briceño.*

Poder Ejecutivo—Bogotá, noviembre 5 de 1914

Publíquese y ejecútese.

JOSE VICENTE CONCHA

El Ministro de Gobierno,

MIGUEL ABADIA MENDEZ

Artículo 6.° de la Ley 53 de 1917

De la Ley 130 de 1913 hará el Gobierno una nueva edición oficial, en la que se incluirán de un modo ordenado sus disposiciones, colocando el artículo 3.° de esta Ley después del artículo 45 de aquélla, y anotando las citas que no se hicieron y las cuales son:

En el artículo 12 o su correspondiente, la del artículo 10.
En el artículo 25 o su correspondiente, la del artículo 3.°
En el 29, la del 27.
En el 31, la del 25.
En el 37, la de los 16 y 17.
En el 42, ordinal *c)*, la del 22.
En el 59, ordinal *b)*, la del 55.
En el 62, inciso 2.°, la del 88, parte final del ordinal *f)*.
En el 68, la de los 62 a 64, e inciso final del 61.
En el 76, la de los 54 a 63.
En el 79, la de los 54 a 63.
En el 91 la de los 54 a 63.
En el 111, inciso 2.°, la de los 54 a 63 y 66 a 71.

JURISPRUDENCIA
DEL CONSEJO DE ESTADO

I

Abandono del juicio

1.—La declaratoria de desistimiento tácito (1) y la de caducidad de la instancia (2) se diferencian por varios aspectos: 1.° La primera es aplicable a cualquiera de las partes del juicio, en tanto que la de caducidad no puede recaer sino sobre la parte actora. 2.° Para hacer la declaratoria de desistimiento tácito deben preceder el requerimiento y el transcurso de treinta días sin que se suministre el papel a que el requerimiento se refiere; mientras que para la caducidad no se requiere requerimiento y hay necesidad de que transcurra un año sin hacer gestión propia para la continuación del juicio. 3.° El desistimiento puede declararse sea que el juicio tenga una o varias instancias, al paso que la caducidad no puede decretarse sino en los pleitos que tienen más de una instancia. 4.° La primera tiene por causa el no suministrar el papel para la actuación a pesar del requerimiento; la segunda se impone como sanción por abandono del juicio. 5.° El desistimiento tácito no puede declararse sin previa articulación, y ella no tiene lugar cuando se trata de la caducidad. (3) (Auto, 22 de agosto de 1916, tomo III, página 549).

---

(1) Artículo 35, inciso 2.° de la Ley 40 de 1907.
(2) Artículo 54 de la Ley 105 de 1890.
(3) *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, número 462.

II

Acción popular

1.—En los juicios en que se ejercite acción popular no hay lugar a la condenación a que se refiere el artículo 769 del Código Judicial (1), ni a la imposición de multa por tratarse del interés de la ley. Lo más conforme con la naturaleza de esta acción, que no versa sobre derechos y obligaciones civiles, es que el demandante esté libre de ciertas cargas, que podrían alejar a los ciudadanos de proponer ciertos recursos en defensa de los intereses generales y de la Constitución y de la ley. (2) (Sentencia, 3 septiembre 1915, I, 558).

2.—La ley concede acción popular para pedir la anulación de las providencias de las Asambleas Departamentales cuando ellas son contrarias a la Constitución o a la ley en general. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 28).

—

Para apreciar el interés de esta doctrina conviene observar que el artículo 52 de la Ley 130 de 1913 en que ella se apoya, consigna una regla general: reconoce a todo ciudadano el derecho de pedir la anulación de las providencias de las Asambleas Departamentales cuando ellas son contrarias a la Constitución o a la ley; que el artículo 69 extiende esa facultad también a los Agentes del Ministerio Público, *motu propio*, o por orden del Gobernador o del Procurador general, y, finalmente, que el artículo 71 dispone que cuando dichas providencias son violatorias de la Constitución o la ley en el concepto de ser lesivas de derechos civiles,

(1) Este artículo dice: «En todo caso de recusación el recusante será condenado en costas si no hubiere probado la causal alegada; y el recusado, cuando se probare la causal, y él hubiere negado la verdad de los hechos en que se fundó.»

(2) Código Judicial, artículos 754, 755 y 756.

sólo los agraviados pueden entablar el juicio. De aquí pudiera concluírse, sin la expresada doctrina, que la facultad de demandar la nulidad de los actos de las Asambleas corresponde, en general, al Ministerio Público, y que los particulares no pueden demandarla sino cuando ellos son agraviados en sus derechos civiles. (1)

III

Actas

1.—Las actas de las Asambleas recaen sobre hechos y sirven para acreditar que éstos se ejecutaron, pero no para determinar la calidad jurídica de ellos. Si en una acta se dice que hubo *quorum* legal, el acta no es prueba incontrastable de que verdaderamente fuera legal el *quorum*. La calificación es controvertible en juicio y la fija definitivamente el Juez en la sentencia. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 62).

IV

Acto Legislativo N.° 3 de 1910

1.—No existe oposición alguna entre el artículo 58 del acto Legislativo número 3 de 1910 y el 53 de la Ley 130 de 1913 (2). La disposición constitucional se limita a reconocer un derecho; la otra a determinar el tiempo hábil para ejercerlo (3) (Sentencia, 23 abril 1915, I, 182).

V

Actos de heredero

1.—Para ejecutar actos de heredero, como el cobro en juicio de los créditos hereditarios, se re-

---

(1) Artículo 58 del Acto Legislativo número 3 de 1910.

(2) Este artículo dice: «La demanda debe introducirse dentro del término de noventa días, a contar de la fecha en que fue sancionada la ordenanza, o ejecutado el acto de que se trata».

(3) Artículo 110 del Código Político y Municipal.

quiere una auténtica personería, fundada en una calificación judicial del carácter del reclamante, en juicio en que intervenga el Ministerio Público, previo el emplazamiento de los que pudieran disputarle ese carácter. (1) (Auto, 26 febrero 1915, I, 167).

VI

Actos de las Asambleas

1.—Son los modos como estas Corporaciones expre-presan su voluntad. Estos actos son de dos clases: o se refieren al arreglo de los asuntos que son de la incumbencia de aquellas entidades, y deben entonces expedirse en la forma que la ley determina, o tienen por objeto la ejecución de un hecho especial o la decisión de un punto determinado, y en este caso basta que sean aprobados por la mayoría absoluta de los Diputados presentes en la sesión. Los primeros se denominan ordenanzas y los segundos se llaman resoluciones. Estas dos clases de actos de las Asambleas son los únicos acusables en los casos, con las condiciones y por las personas a quienes lo Constitución y las leyes conceden ese recurso. (2) (Sentencia, 20 septiembre 1915, I, 671).

—

Entre los actos de las Asambleas no incluídos en la categoría de Ordenanzas ni de Resoluciones figuran los que ejercitan en cumplimiento de una función electoral. (3)

---

(1) Artículo 243 de la Ley 105 de 1890; Código Civil, artículos 653 y 1016; Ley 105 de 1890, artículo 248.

(2) Código Político y Municipal artículo 99; Ley 130 de 1913 artículos 1, 39 y 69.

(3) Véase Jurisprudencia de la Corte Suprema, número 346.

2.—Los actos de las Asambleas, sujetos a la sanción de nulidad bajo la jurisdicción de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, son todas las providencias o actos de esas entidades que violen la Constitución o la ley. En la palabra *actos* se comprende aquí todos los hechos que ejecuten las Asamblas como entidades corporativas en ejercicio recto o formal de sus funciones o a pretexto de ejercerlas. Toda manifestación de la voluntad de las Asambleas en cualquier sentido es un *acto* suyo. Sobre este punto no hay razón jurídica ni gramatical para establecer distingos o excepciones, ni para buscar definiciones nominativas o singulares, pues el significado natural y obvio del vocablo y su aplicación en ciencia política y administrativa indica su extensión a todo mandato, prohibición, declaración o determinación que adopte la Asamblea para producir algún efecto. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 29).

—

La Corte Suprema, refiriéndose a la Ley 88 de 1910 (artículo 38), (1) ha dicho que los actos de las Asambleas sujetos a anulación son los que tienen carácter de ordenanzas y no cualquiera otra clase de actos, doctrina que fue confirmada expresamente por el artículo 112 de la Ley 4.ª de 1913 sobre régimen político y municipal. Especialmente los actos que ejecutan las Asambleas en ejercicio de sus funciones electorales, no están sujetos a anulación por el Poder Judicial. (*Jurisprudencia*, números 95 y 2636). El Consejo de Estado, fundándose en la redacción de la Ley 130 de 1913 (artículo 52), ha sentado una doctrina diferente.

———

(1) Artículo 58 del Acto Legislativo número 3 de 1910 y 192 de la Constitución.

VII

Actos del Gobierno

1.—Las órdenes, decretos y demás actos ejecutivos del Gobierno deben producir sus efectos mientras no sean acusados y declarados inexequibles por la autoridad que la misma Carta Fundamental ha encargado de decidir del mérito de las acusaciones que se hagan ante ella en tal sentido. (1) (Sentencia, 26 abril 1915, I, 188-89).

2.—Mientras la ley no disponga lo contrario, las resoluciones del Presidente de la República sobre rebaja de pena deben considerarse como actos del Gobierno revisables por el Consejo de Estado, cuando contra ellas se interponga recurso. (2) (Sentencia 12 abril 1915, I, 315).

3.—Aunque sea cierto que todo acto gubernativo violatorio de derechos civiles comporta una violación directa o indirecta de mandatos o prohibiciones constitucionales, no puede admitirse que cualquier ciudadano tenga personería para demandar, en el mero concepto de "inconstitucionalidad" o "ilegalidad", los actos del Gobierno o de los Ministros, cuando estos actos sólo lesionen derechos civiles. (3) (Sentencia, mayo 7, 1915, I, 636; y Sentencia, agosto 19 1915, I, 658).

Véase *Acción popular*, número 2.

---

(1) Artículos 52 y 53 del Código Político y Municipal; 120 de la Constitución y 11 del Código Civil. Véase *Impuestos. Nulidad.* Corte Suprema.

(2) Ley 130 de 1913, artículos 78 a 81; Constitución, artículo 59; Acto Legislativo de 1910, artículo 30.

(3) Ley 130 de 1913; artículos 18, inciso *i)*, 78 y 79. Véase *Acción popular.*

4.—La revisión de un acto del Gobierno o resolución ministerial es admisible que pueda demandarse por cualquier ciudadano, cuando tales actos sean contrarios a la Constitución o la ley, pero cuando esta inconstitucionalidad o ilegalidad acarrea la vulneración directa de un derecho civil, ya sea de persona natural o jurídica, tal facultad sólo corresponde a la persona o entidad afectada en sus derechos. (1) (Sentencia, 19 agosto 1915, I, 658).

5.—En la palabra *actos* usada en el artículo 78 y siguiente de la Ley 130 de 1913 no caben sino los decretos y las resoluciones. Pero como de los recursos contra los decretos de estos funcionarios conoce la Corte Suprema, son las resoluciones del Gobierno o las de los Ministros que pongan fin a una actuación administrativa, las que pueden ser materia del recurso de revisión ante el Consejo de Estado. (2) (Sentencia, 30 noviembre 1915, II, 422).

6.—La nota u oficio por el cual el Ministro de Hacienda da aviso al Administrador de una Aduana de que no puede reconocer el gasto por valor de los medios sueldos reconocidos a un empleado de la Aduana durante la licencia concedida por motivo de enfermedad, no es una resolución del Ministerio que ponga fin a una actuación administrativa, y por tanto el Consejo de Estado no tiene jurisdic-

(1) Ley 130, artículo 80.
(2) Artículo 3.º, Ley 4.ª de 1913.

ción para revisarla. (1) (Sentencia, 30 noviembre 1915, II, 422).

Véase *Firma del Gobernador.*

7—Para la revisión de los actos del Gobierno o de los Ministros, de que trata el Capítulo 2, Título 5 de la Ley 130 de 1913, el procedimiento señalado (artículo 79) es el que marcan los artículos 53 a 63 de la misma ley, es decir, el señalado para sustanciar en primera instancia las demandas sobre nulidad de ordenanzas departamentales. Estos artículos previenen que se acompañe a la demanda un ejemplar autenticado del número del periódico oficial en que se publicó el acto acusado, o una copia auténtica de éste; la notificación de la demanda ante el Agente del Ministerio Público; la fijación del asunto en lista por el término de cinco días para solicitar la práctica de pruebas, u otras. De suerte que el procedimiento para la revisión en materia administrativa está determinado por disposiciones especiales de la ley, y siendo esto así, no parece acertado dar aplicación a otras distintas, en virtud de la regla consignada en el artículo 105 de la prenombrada Ley 130 (2) (Sentencia, 8 noviembre 1916, III, 185).

8.—Tratándose de la revisión de actos del Gobierno o de los Ministerios, es improcedente la aplicación del artículo 402 de la Ley 105 de 1890.

(1) Artículos 18, inciso *i)* de la Ley 130 de 1913; 280, 281 del Código Fiscal.

(2) Ley 105 de 1890, artículo 402. Ley 130 de 1913, artículo 104.

La tramitación de los actos expresados está determinada por los preceptos especiales de la ley orgánica de la jurisdicción contenciosa administrativa. (1) (Sentencia, 8 noviembre 1916, III, 185).

VIII

Actos de los Gobernadores

1.—La disposición del inciso *g*) del artículo 38 de la Ley 130 de 1913 (2) no queda desvirtuada por la del artículo 111 de la misma ley, que apenas fija una tramitación diferente para los decretos y demás actos de los Gobernadores, pero que en nada modifica las condiciones que deba tener el acto acusado para que pueda caber dentro de la jurisdicción dada a los Tribunales Seccionales. En consecuencia, estas entidades tienen jurisdicción para conocer de demandas contra los Decretos y demás actos de los expresados empleados (Gobernadores), pero siempre que no se trate de resoluciones originadas en un contrato. (Sentencia, 4 noviembre 1916, III, 104).

IX

Actuaciones administrativas

1.—Son dos cosas enteramente distintas, el juicio administrativo que se sigue ante las respectivas

(1) Ley 130 de 1913, artículos 104 y 67.

(2) Según el cual los Tribulales Administrativos Seccionales conocen privativamente, y en una sola instancia, de los siguientes asuntos: «........ *g*) De los recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones de los empleados departamentales o municipales, o de una Intendencia o Comisaría, que pongan fin a una actuación administrativa, con excepción de los que se originan en contratos celebrados en nombre de una entidad política distinta del Estado, pues las acciones contra providencias de aquella clase sólo pueden ejercitarse ante la justicia ordinaria».

autoridades para obtener el reconocimiento de un derecho, y el recurso de revisión contra la resolución de un Ministerio que pone fin a la actuación administrativa que se surtió con motivo de la reclamación. El primero se refiere a acciones u omisiones de corporaciones o autoridades administrativas, anteriores a la fecha de la resolución ministerial que pone fin a la actuación; lo segundo a la resolución, en cuanto con ella puedan violarse disposiciones de la Constitución o de la ley, o lesionarse derechos civiles. La legislación colombiana no reconoce el recurso de *apelación* contra las resoluciones de los Ministerios. (1) (Sentencia, 4 mayo 1916, III, 346).

X

Adjudicación de baldíos

1.—Toca al Poder Legislativo disponer que las adjudicaciones de baldíos se hagan a personas naturales o jurídicas con observancia de reglas y condiciones determinadas, y por la autoridad que la ley respectiva (Código Fiscal) señale; o dictar leyes especiales para casos concretos que regulen la manera de consumar la cesión o traspaso de la propiedad, con destino a personas naturales o jurídicas o a entidades de Derecho Público, en una o más secciones del país. En uno y otro caso el Congreso procede en representación del Estado y el acto versa sobre bienes que sólo al Estado perte-

(1) Ley 130 de 1913, art. 38.

necen, como parte integrante de la *Hacienda Nacional.* (1) (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 317).

2.—La redacción del artículo 66 del Código Fiscal es un tanto defectuosa, por cuanto repite innecesariamente en el enunciado la porción de baldíos a que haya derecho, el lote ocupado con casa de habitación y cultivos; pero el sentido de esta disposición no puede ser otro sino que en las adjudicaciones de baldíos a título de cultivadores se debe dar a éstos la parte cultivada y tres tantos más. (2) (Concepto, 11 septiembre 1916, III, 391).

XI

Admisión del poder

1.—El auto por el cual se admite un poder no conferido de acuerdo con las prescripciones legales, no es apetable. La apelación es improcedente en este caso, porque es ineficaz para corregir el error en que se hubiera podido incurrir al pronunciar el auto. El recurso pertinente es el de articular que el poder está mal conferido, según lo dispuesto en el artículo 332 del Código Judicial. (Sentencia, 5 agosto 1915, II, 177).

(1) Constitución, artículo 76, ordinal 22.

(2) Este artículo dice: «La persona establecida en terrenos baldíos, con casa de habitación y cultivos tales como siembras de cacao, café, caña de azúcar y demás plantaciones permanentes, o empresas de sementeras de trigo, maíz, arroz, etc., tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente lo cultivado y una parte del terreno adyacente, en una extensión que comprenda lo ocupado y tres tantos más».
Modificado por la Ley 70 de 1916, artículo 18. Véase.

2.—La apelación no es el medio apto para invalidar la admisión de un poder al que le falta alguno de los requisitos que señala la ley; pues de acuerdo con la disposición especial del artículo 332 del Código Judicial, es preciso en este caso proponer la respectiva objeción dentro de veinticuatro horas. (Sentencia, 4 noviembre 1915, II, 419).

Véase *Poder.*

XII

Agentes del Gobernador

1.—La calidad de agente no es una cuestión nominal sino real, es decir, que para determinarla es necesario atender a la naturaleza de las funciones del empleado y no a la simple denominación. Por tanto, aunque una Asamblea resuelva declarar que determinado empleado no es agente del Gobernador, si las funciones que le atribuye en la administración seccional son de aquellas cuyo ejercicio debe estar subordinado necesariamente a la autoridad y dirección del Jefe del Departamento, tal empleado tiene el carácter de agente de éste para los efectos del nombramiento y remoción. (1) (Sentencia, 15 enero 1917, III, 581).

2.—Es injurídico sostener que por cuanto el artículo 48 del Acto Legislativo número 3 de 1910 reconoce la independencia de los Departamentos en la administración de sus asuntos, exista

(1) Igual doctrina había sentado el Consejo en sentencia de 30 marzo 1916. Véase *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, número 174).

hoy para las Asambleas la facultad de restringir la libertad de los Gobernadores—por medio del sistema de ternas—en el nombramiento de agentes departamentales, que según el artículo 59 del propio Acto Legislativo corresponde designar libremente al Jefe de la Administración Seccional. La autonomía que la Reforma de 1910 reconoce, no es una potestad incondicional y absoluta, ni habría podido proclamarse en esta forma sino reconociendo otras tantas soberanías dentro de la Nacional, única reconocida por el Constituyente de 1886; y por esta razón el mismo artículo 59 citado, expresa "con las limitaciones que establece la Constitución;" y por esto también los preceptos del referido Acto de 1910, al determinar los empleados que son de nombramiento de las Asambleas fijaron la esfera de sus atribuciones, esfera que no pueden traspasar sin ponerse en rebeldía con la Constitución misma. (1) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 613).

3.—El Tesorero y el Administrador General de Rentas Departamentales son Agentes del Gobernador y su nombramiento corresponde hacerlo libremente a este funcionario, en conformidad con los artículos 59 del Acto Legislativo de 1910 y 127 del Código Político y Municipal. (2) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 613).

---

(1) Ordenanza del Tolima número 27 de 1915; Código Político y Municipal, artículos 97, ordinales 17, 18, 19 y 21; artículos 16 y 127, ordinal 2.°; Acto Legislativo de 1910, artículo 54, ordinal 3.°

(2) Doctrina análoga ha sentado la Corte Suprema en Sentencia de 17 de Agosto de 1911. *Jurisprudencia* N.° 1383.

XIII

Alcalde

1.—Aunque la persona que ejerce el cargo de Alcalde puede ser separada por el Gobernador en cualquier momento por mal desempeño de de sus funciones, etc., es de equidad y justicia que su permanencia en el puesto durante el período legal esté en lo posible al abrigo de las arvitrariedades que se podría ejercer con aquélla desde el momento en que los Concejos Municipales tengan a su arbitrio la facultad de cercenarle el sueldo. (1) (Sentencia, 12 abril 1915, I, 172).

XIV

Almacenista

1.—El Almacenista nacional no es dueño de los objetos que aparecen en el Almacén como sobrantes al hacer un nuevo inventario. Ellos pertenecen a la Nación, salvo que alguien pruebe dominio sobre ellos; pues lo natural es suponer que por omisión o inadvertencia dejaron de incluírse en el inventario y en la cuenta. (Sentencia, 29 noviembre 1916, III, 575).

2.—El hecho de que el Almacenista nacional sè vea muchas veces obligado a recibir artículos sin la correspondiente nota de envío, a trueque de que se extravíen o se pierdan; que los empleados del almacén se vean forzados—duran-

---

(1) Véase *Asamblea Departamental* número 1.

te el inventario—a despachar objetos, unos ya incluídos en el que se está haciendo al día y otros que no han sido todavía contados y anotados; el que los diversos elementos sean recibidos o entregados a la buena fe de quienes los sacan o devuelven; la pequeñez de ciertos objetos; lo inadecuado del local; la confusión de artículos de multiplicidad de órdenes y exigencias sobre el movimiento de especies; la pluralidad de llaves de los depósitos en manos de varios empleados, etc., no son excusas suficientes para librar de responsabilidad al Almacenista, como empleado de manejo, por el valòr de los objetos cuyo recibo consta y que no aparecen al hacer entrega del Almacén, y de cuyo egreso no se ha dado prueba legal. (Sentencia, 29 noviembre 1916, III, 574).

XV

Amancebamiento

1.—Pueden las Asambleas Departamentales, en materia de policía, castigar con la pena de confinamiento a las personas de distinto sexo que, sin ser casadas entre sí, mantengan habitual y públicamente relaciones que causen escándalo. Una disposición de esta clase no es contraria al artículo 451 del Código Penal, que define y determina los caracteres del delito de amancebamiento. Las relaciones públicas y habituales entre personas no casadas, no son por sí solas delito, pero sí constituyen una fal-

ta contra la moralidad pública, que bien puede ser castigada por las leyes de policía como relaciones ilícitas. (1) (Sentencia, 4 abril 1916, III, 62).

Véase *Facultad reglamentaria.*

XVI

Amnistía

1.—La amnistía es un acto que tiene por objeto y resultado olvidar determinados delitos, y por consiguiente la paralización de la acción pública o la condenación. Puede venir antes o después de la sentencia, y en ambos casos borra todo lo efectuado en el tiempo anterior: el delito, el juicio y la sentencia. (2) (Sentencia, abril 12, 1915, I, 310).

XVII

Apelación

1.—En los juicios sobre nulidad de Ordenanzas tienen aplicación los artículos 863 y 890 del Código Judicial, (3) con la limitación que esta-

---

(1) *Jurisprudencia del Tribunal* número 563).

(2) Leyes 42 de 1909 y 26 de 1910.

(3) Estos artículos dicen: «Artículo 863. Todo aquel a quien puede perjudicar o aprovechar una sentencia, aunque no sea parte en el juicio, puede intervenir en él sin necesidad de citación, coadyuvando o defendiendo la causa que le interese». «Artículo 890. Los que resulten perjudicados por una sentencia definitiva, según lo dispuesto en el capítulo de "Autos y Sentencias," aunque no hayan sido parte en el juicio, tienen derecho de apelar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquella en que tuvieron conocimiento del agravio que se les hubiera inferido, sin perjuicio de la acción de nulidad contra el auto o sentencia que los comprenda sin haber sido citados en la forma legal. Pero si la sentencia es de última instancia, no pueden usar del derecho de apelación (De la Ley 46 de 1876, Reforma 18.ª)».

blece el 71 de la Ley 130 de 1913. (1) (Sentencia, 23 agosto 1915, I, 645).

2.—El alcance del artículo 863 del Código Judicial está restringido por el 890 del propio Código. (2) El primero tiene aplicación en cada grado del juicio, antes de pronunciarse la respectiva sentencia que *puede perjudicar o aprovechar;* el segundo se dirige a los que *resulten perjudicados por una sentencia definitiva.* De aquí que sea inadmisible que quien usa del derecho que otorga el artículo 890 citado, pueda hacerlo fuera del término que tal disposición señala, aunque se trate de un Municipio agraviado por la sentencia. (2) (Sentencia, 23 agosto, 1915, I, 646).

3.—En juicio sobre nulidad de una Ordenanza por *violación de la ley*, un Municipio que apela de una sentencia *perjudicial para los intereses comunales*—asumiendo para este sólo efecto la posición jurídica que autoriza el artículo 45 de la Ley 130 de 1913—ejercita un recurso de quien no es parte en el juicio, para los efectos del artículo 890 del Código Judicial. (4) (Sentencia, 23 agosto 1915, I, 647).

---

(1) Ley 130 de 1913, artículo 104.

(2) Artículo 863 del Código Judicial.

(3) Ley 130 de 1913, artículo 45.

(4) Según el cual «los que resulten perjudicados por una sentencia definitiva, según lo dispuesto en el capítulo de "Autos y Sentencias," aunque no hayan sido parte en el juicio, tienen derecho de apelar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquella en que tuvieron conocimiento del agravio que se les hubiera inferido, sin perjuicio de la acción de nulidad contra el auto o sentencia que los comprenda sin haber sido citados en la forma legal. Pero si la sentencia es de última instancia, no pueden usar del derecho de apelación. (De la Ley 46 de 1876, Reforma 18.ª
Artículos 863 del Código Judicial; 45 y 333 de la Ley 105 de 1890

4.—Desechado por extemporáneo el recurso de apelación—en la sentencia sobre nulidad de una ordenanza que se dice violatoria de la ley—compete al Consejo de Estado entrar a conocer del asunto, en virtud de la consulta. (1) (Sentencia, 23 agosto 1915, I, 647).

5.—Las apelaciones que se interponen contra las sentencias de los Tribunales Seccionales de lo Contencioso Administrativo deben ser concedidas por todos los Magistrados que forman el Tribunal, es decir, los que profirieron el fallo; y a esa misma entidad plena corresponde ordenar que se tome copia de lo conducente, cuando el recurso se concede en el efecto devolutivo. Si el auto por el cual se concede la apelactón está suscrito solamente por el Magistrado sustanciador y el Secretario, el Consejo de Estado no adquiere jurisdicción para revisar el asunto. (2) (Auto, 12 junio 1915, II, 113).

6.—El Consejo de Estado no adquiere jurisdicción para conocer de una sentencia del Tribunal seccional por apelación, cuando el auto en que se concede la apelación sólo está firmado por un Magistrado y el Secretario. En tal caso lo procedente es devolver el expediente al Tribunal sentenciador, para que conceda el recurso en forma legal. (3) (Auto, 9 septiembre 1915, II, 240).

---

(1) Ley 130 de 1913, artículo 66.

(2) Artículos 154 y 834 del Código Judicial; 115 de la Ley 105 de 1890.

(3) La Corte Suprema de Justicia establece sentencia análoga respecto de los autos de los Tribunales Superiores. *Jurisprudencia*, número 245.

7.—La apelación contra el auto en que se admite un poder, puede prosperar en todos aquellos casos en que los reparos no se refieren a la forma del poder. El auto de admisión es por tanto revocable por la vía de apelación, cuando la objeción se funda, v. gr., en la capacidad legal del poderdante o del mandatario, y no en la omisión de los requisitos que debe tener todo poder. (1) (Sentencia, 4 noviembre 1915, II, 420; Sentencia, 29 julio 1915, II, 540).

8.—La providencia por la cual un Tribunal Seccional se declara de plano incompetente para conocer de la demanda sobre nulidad de una resolución de la Gobernación, es revisable por el Consejo de Estado como Tribunal de segunda instancia. (2) (Sentencia, 20 marzo 1916, II, 516).

9.—No enunmerando el Código Fiscal, como no enumera, en lo que se refiere a apelaciones para ante el Consejo de Estado, otros casos en que pueda concederse por la Corte de Cuentas que el de que trata el artículo 365, esta Corporación carece de facultad legal para conceder apelaciones de providencias suyas, fundándose sólo en la conveniencia de que los actos del subalterno sean revisados por el superior y en la necesidad de establecer doctrina sobre un incidente de su régimen interno. La competencia del Superior no procede de la voluntad del inferior que conceda una apelación, sino

(1) Artículos 329, 330 y 332 del Código Judicial.
(2) Artículo 111 de la Ley 130 de 1913.

de las disposiciones claras y terminantes de ley. Si éstas no la conceden, usurpa jurisdicción el Tribunal o juez que la ejerza, y, por lo mismo, se hace responsable. (1). Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 95).

XVIII

Apoderado

1.—Mientras el apoderado no haya sido reconocido como tal, no es parte en juicio y no puede en consecuencia, ejercitar los recursos de revocatoria y de apelación. (2) (Auto, 20 octubre 1915, II, 223).

2.—Si la demanda versa sobre reconocimiento y pago de una *pensión* por muerte de un militar en combate, y el demandante confiere poder sobre reclamación de una *recompensa* militar, tal poder no puede decretarse en el juicio por versar sobre un asunto diferente. (Auto, 20 octubre 1915, II, 223).

3.—El constituír poder para un pleito que está en curso es acto judicial que sólo puede ejercitar quien tiene derecho de intervenir en el juicio. Así, pues, toda persona distinta del demandante y del demandado que se crea con derecho de intervenir en el pleito, debe empezar porque se le reconozca como parte en el juicio, para poder después ejecutar los actos que sólo son permitidos a los que figuran como actores

(1) Ley 135, de 1913 artículos 19, 20 y 21; Código Fiscal, artículos 365, 367 y 382. *Jurisprudencia de la Corte Suprema* número 260.

(2) La misma doctrina han sentado los Tribnnales de la República. (*Jurisprudencia de los Tribunales* número 463). Véase artículo 331 del Código Judicial.

o reos en el pleito. (1) (Sentencia, 6 diciembre 1915, II, 426).

4.—Si el derecho de los Gobernadores, en representación de los respectivos Departamentos, para constituír impugnadores de una demanda o sostenedores de ella (y alegar después de la audiencia, por escrito, dentro de los tres días siguientes a su celebración) no fuera un derecho distinto al conferido a cualquier ciudadano, carecería de objeto el artículo 45 de la Ley 130 de 1913 (2) disposición que tiende a la defensa de los intereses de las Secciones y de los Municipios. (3) (Sentencia, 5 septiembre 1917, III, 220).

5.—De conformidad con la parte final del artículo 356 del Código Judicial, (4) es evidente que el demandante y su apoderado pueden gestionar simultáneamente en el pleito, sin que la intervención del primero implique la revocación del poder. Pero los términos mismos en que está concebida la disposición legal, demuestran, sin lugar a duda, que el derecho a litigar en concurrencia con el apoderado—sin que la inter-

---

(1) *Jurisprudencia de los Tribunales*, número 460.

(2) Según el cual «los Departamentos y Municipios pueden constituir los apoderados o voceros que a bien tengan, para defender sus intereses en los juicios que se ventilen en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

(3) Ley 130 de 1913, artículos 63, y 59, ordinal *c*); Ley 105 de 1890, artículo 136, ordinal 2.

(4) Según el cual «la parte que tenga constituído apoderado en un pleito, puede constituír otro apoderado para el mismo asunto; y en este caso, por el hecho de presentarse y admitirse el nuevo apoderado, se entenderá revocado el poder anterior. También pueden las partes que tengan apoderado representar por sí en el mismo juicio, sin que por esto se entienda revocado el poder, a menos que expresamente se diga que se revoca.

vención de la parte implique revocación del poder, a menos que ésta lo diga expresamente—, lo reconoce la ley exclusivamente a la *parte* en relación con el apoderado, y que no estuvo en la mente del Legislador conceder igual derecho al apoderado respecto del sustituto. Las partes pueden revocar el poder, ya expresamente para asumir la dirección del pleito ellas mismas, o ya nombrando un segundo apoderado para el mismo asunto, caso este último en el cual, presentando el poder y admitido el nuevo apoderado, quedará revocado el poder anterior. (1) (Auto, 13 marzo 1917, III, 370).

6.—La manifestación del apoderado de reasumir el poder que ha venido ejerciendo otro como sustituto suyo, es un acto que implica la revocación de los poderes de éste y debe verificarse en conformidad con lo que dispone el artículo 351 del Código Judicial. (2) (III, 371).

7.—El derecho de los Municipios para constituír apoderados o voceros que defiendan sus intereses, en los juicios que se ventilen en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, a otros empleados públicos cuya misión no pugne legalmente con el cargo que se les confía, les está expresamente reconocido en el artículo 45 de la Ley 130 de 1913. (Sentencia, 21 agosto 1916, III, 384).

---

(1) Código Judicial, artículos 341 y 891.

(2) Según el cual «la revocación de un poder general deberá hacerse por escritura pública, y la de un poder especial podrá hacerse por escritura pública o por un memorial presentado en los mismos términos que aquel por el cual se constituyó el poder». Artículo 19 de la Ley 72 de 1890.

XIX

Arrendamiento

1.—El arrendamiento, en sentido jurídico, es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conservar el goce de una cosa, o a prestar un servicio o a ejecutar una obra; y la otra, a pagar por este goce, servicio u obra un precio determinado, que se denomina renta cuando se paga periódicamente. (1) (Sentencia, 15 marzo 1915, I, 201).

XX

Arrendamiento de rentas

1.—No es admisible que la Nación sólo pueda arrendar aquellos bienes que son susceptibles de restituírse en especie. De otra suerte habría de llegarse lógicamente a la conclusión de que las minas no pueden arrendarse porque sus productos, como la sal, el carbón, etc., no pueden usarse sin consumirse; y entonces cuando a la Nación no fuera dable administrarlas directamente, quedarían inexplotadas, desde luego que la venta de ellas no es posible sin ley especial, como lo quiere el artículo 12 del Código Fiscal. (2) (Sentencia, 1.° marzo 1915, I, 138).

2.—El Gobierno puede celebrar contrato de arrendamiento sobre extracción de guano en los baldíos de la Nación. El objeto materia de este

(1) Artículos 1794 y 1795 del Código Civil.

(2) Artículo 1974 del Código Civil, inciso 1.° y 664 y 665; Código Fiscal, artículo 110.

contrato no es el guano, ni las islas donde él se encuentra, sino el derecho que la Nación tiene, como dueña de los depósitos, para extraer guano, derecho que puede usarse sin consumirse y que es una cosa incorporal. (1) (Sentencia, 1.° marzo, 1915, I, 138)

3.—La estimación del canon mensual o anual del arrendamiento por peritos, es obligatoria en los términos que lo manda el inciso *b*) del artículo 9.° del Código Fiscal, aun tratándose de rentas nacionales, pues la ley no estableció procedimiento especial distinto para el arrendamiento de rentas, y por tanto está sometida a lo prescrito para el arrendamiento de los demás bienes de la Nación. (Decisión, 5 febrero 1915, II, 149)

4.—Mientras el Gobierno no dicte reglamentos ejecutivos sobre administración de salinas, hay que aplicar para el arrendamiento de las pequeñas fuentes saladas el mismo procedimiento que señala la ley para el arrendamiento de las grandes salinas del Estado (2). (Sentencia, 4 noviembre 1915, II, 534).

5.—De acuerdo con los artículos 48 y 56 de la Reforma Constitucional de 1910 y ordinales pertinentes del artículos 97 del Código Político y Municipal, es incuestionable la facultad de las Asambleas para emplear el sistema de arrendamiento en la percepción de sus rentas, porque tales entidades son constitucionalmente

---

(1) Artículos 665 y 1977 del Código Civil.
(2) Artículos 11, 120 y *A)* (transitorio) del Código Fiscal.

independientes para el manejo de los asuntos propios del Departamento, y no tienen, en cuanto al establecimiento y reglamentación de su sistema rentístico, otros límites que los fijados en la Constitución y en la ley. (1) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 242).

XXI

Asambleas Departamentales

1.—Pueden las Asambleas, sin que con ello contravengan a preceptos constitucionales ni legales, ordenar que los Consejos Municipales, en la fijación de los sueldos de los respectivos Alcaldes, tengan en cuenta la categoría del Municipio; y pueden, de igual modo, tales entidades, disponer que, una vez fijada la asignación a tal funcionario, por ningún motivo sea ésta disminuída dentro del año económico respectivo. Estas medidas se conforman con el artículo 194 de la Ley 4 de 1913. (2) (Sentencia, 12 abril 1915, I, 171).

2.—No son anulables por los Tribunales de lo Contencioso administrativo, los actos de las Asambleas Departamentales contrarios a sus ordenanzas, a sus reglamentos, a los decretos o resoluciones del Gobierno, etc. No es exequible la tesis de que por cuanto los reglamentos de las Asambleas los expidan éstas en armonía con la ley (artículos 91 y 108, Ley 4.ª de 1913; 1.° Ley 111 de 1913), la violación de aquéllos

(1) Artículo 6 del Código Fiscal.

(2) Ordenanza de Bolívar número 6 de 1914; Acto Legislativo número 3 de 1910, artículo 62; Ley de 1910, artículos 179 y 185.

debe considerarse como infracción de la ley misma. Bajo esta teoría, toda providencia de las autoridades dictada en virtud de atribución legal, tendría el carácter de ley, lo que es inadmisible. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 32).

3.—El hecho de que haya presidido la Junta preparatoria de una Asamblea un Diputado a quien no le correspondía presidirla según el reglamento, no constituye causal de nulidad, de competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, aun cuando el reglamento haya de aplicarse por disposición de la ley (1). Tal informalidad constituye infracción del reglamento, pero no violación de preceptos consignados en los textos de la Constitución o de la ley. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 52).

4.—El hecho de que un Diputado haya intervenido en los actos de instalación y constitución de la Asamblea estando en suspenso su elección, es un proceder indebido pero que por sí solo no alcanza a viciar de nulidad tales actos. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 52).

5.—Las Asambleas Departamentales carecen en absoluto de facultad para desconocer el carácter de Diputados, mientras no medie sentencia judicial, a individuos que han sido declarados electos por la Junta Electoral. La facultad que tienen al respecto se reduce a la calificación de las credenciales de sus propios miembros.

(1) Artículos 12 y 91 del Código Político y Municipal.

A las Juntas Electorales corresponde declarar la elección de Diputados, y a ellas mismas corresponde declarar las nulidades a que haya lugar. (Artículo 99 Ley 7.ª de 1888). De las demandas de nulidad de las votaciones o actas de escrutinio de los Jurados de votación, Jurados y Juntas Electorales, conocen los Tribunales Administrativos Seccionales. (1) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 58).

6.—Las Asambleas no tienen facultad para reconocer como Diputados, o introducir a la Corporación a individuos que no han sido declarados electos y carecen de las respectivas credenciales. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 58).

7.—Las Asambleas Departamentales tienen facultad para suprimir una de las Notarías de un Circuito, conservando la otra u otras que haya allí. (Sentencia, 13 enero 1916, II, 236).

Véase *Notarias*.

8.—El constituyente de 1910 (2) dejó libertad a las Asambleas Departamentales, tanto para la determinación del territorio de los Circuitos de Notaría y Registro como para señalar el número de Notarías que, dado el desarrollo comercial de cada región, sean necesarias o suficientes. (Sentencia, 13 enero 1916, II, 237).

9.—Las Asambleas Departamentales tienen facultad de aclarar las líneas dudosas limítrofes de los Municipios. Pero si de la aclaración de los linderos resulta lesionado alguno de ellos, porque

---

(1) Artículo 38, inciso 2.º de la Ley 130 de 1913.

(2) Artículo 54 del Acto Legislativo número 3 de 1910.

se le quita parte de su territorio para agregárselo a otro Municipio, entonces lo que hay es más bien segregación y agregación de territorio, y en este caso la ordenanza no puede ser expedida sino previos los requisitos establecidos en los artículos 147 a 153 del Código Político y Municipal para la creación de Municipios. (1) (Sentencia, 27 enero 1916, II, 306).

10.—El régimen preventivo y penal que establezcan las Asambleas Departamentales en las materias de su competencia, es independiente de los procedimientos señalados en el Código Judicial sobre cuestiones de derecho común. Por consiguiente, para allanar casas o heredades particulares en asuntos de autoridad o administración departamental, bien pueden las Asambleas separarse de las formas y términos de las leyes procesales ordinarias. Lo que no pueden es traspasar las garantías e inmunidades constitucionales, y por lo mismo, tratándose de penetración en domicilio privado, han de establecerse formas acordes con el artículo 23 de la Constitución. (2) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 153).

11.—Las Asambleas Departamentales carecen de atribuciones para establecer la pena de destitución del empleo y la de inhabilitación para ejercer otros cargos, por vía de sanción contra los empleados departamentales que por soborno o co-

(1) Ordenanza de Cundinamarca número 9 de 1914.

(2) Que dice: «Nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales, y por motivo previamente definido en las leyes».

Artículos 804 a 811 del Código Judicial.

hecho consientan el fraude a las rentas públicas. Tratándose de empleados de régimen puramente administrativo departamental, las autoridades a quienes competa el libre nombramiento y remoción, pueden destituírlos si a bien lo tienen, en el caso de cualquier procedimiento indebido; y pueden, además, las Asambleas determinar condiciones especiales y prohibiciones para el desempeño de los servicios de administración departamental que de ellas dependan (entre estas prohibiciones es exequible la de no conferir determinados cargos a individuos que en alguna forma hayan patrocinado o encubierto a los defraudadores). Pero estas facultades pertenecen a un orden distinto del sistema penal que se establezca para castigar, mediante las formas de un juicio, los fraudes a las rentas departamentales. La imposición de las penas de destitución del empleo y la de inhabilidad para ejercer otros, sólo corresponde al juez ordinario en el juicio por el delito común, en los casos expresamente señalados. (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 164).

12.—Una Asamblea Departamental puede crear una junta consultiva o auxiliar del Gobernador en ciertos ramos del servicio público y aun reservarse la designación de sus miembros; pero no puede sujetar al Gobernador a los dictámenes de la junta en las materias que pertenecen natural y positivamente al resorte de éste como Jefe de la Administración seccional y responsable de élla; y no puede, por lo mismo,

dar a la propia corporación atribuciones que corresponden privativamente a ese alto funcionario, o que por la materia sobre que recaen, han de ejercerse por órganos inmediatos o propios del mismo. (1) (Sentencia, 15 enero 1917, III, 582).

13.—El límite de las atribuciones de las Corporaciones administrativas seccionales con respecto a contribuciones, se halla en las materias gravables principalmente, dados los términos que emplea la Ley 4.ª de 1913, no sólo al conferir la atribución respectiva, sino al señalar las prohibiciones que hace a las Asambleas. (98 numeral 5.°). En el sistema tributario actual no hay necesidad de que la ley determine o especifique impuestos que puedan ser creados y reglamentados por las Asambleas, pues la misión constitucional se llena por el legislador con fijar las condiciones y señalar los límites de la facultad, y esto es precisamente lo que ha hecho la ley 4.ª de 1913. (Sentencia, abril 1916, III, 699).

XXII

Ascensos militares.

1.—Cierto es que tanto los grados militares reconocidos por el Poder Ejecutivo, como los que este mismo Poder confiera directamente, necesitan, conforme a la Constitución, de la posterior aprobación del Senado; pero la ratificación y la aprobación de esta Corporación Legislativa

(1) Artículo 331 del Código Político y Municipal.

no pueden exigirse cuando los ascendidos mueren antes de restablecerse el orden público o de reunirse el Congreso. (1) (Sentencia, 8 mayo 1915, I, 248).

2.—En la facultad otorgada por el Poder Ejecutivo —en uso de facultades extraordinarias—a los Gobernadores, Jefes Civiles y Militares para organizar fuerzas, está comprendida, implícitamente, la potestad de conferir ascensos militares a los individuos que deben mandar tales tropas. (1) (Sentencia, 9 octubre 1916, III, 686).

XXIII

Atribuciones del legislador

1.—Aunque en el acervo constitucional no se hallaran autorizaciones expresas, pertenecen a las facultades naturales del legislador, según principios reconocidos de ciencia política, la determinación de las causas de nulidad de los actos civiles y administrativos, el establecimiento y reglamentación de las acciones y defensas judiciales y administrativas y la organización de la potestad jurisdiccional, en todo lo que no esté previsto o limitado en la Constitución. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 35).

XXIV

Atribuciones de los Tribunales Seccionales (2)

1.—Hoy es de la competencia de los Tribunales Ad-

---

(1). Constitución, artículo 121; Decreto Legislativo número 482 de 1899.

(2) De lo Contencioso Administrativo.

ministrativos Seccionales el conocimiento de los juicios sobre nulidad de las votaciones o actas de escrutinio de los Jurados de Votación, Jurados y Juntas Electorales, con aplicación de los artículos 108 a 112 de la Ley 7.ª de 1888, en lo que no esté suprimido o modificado por leyes posteriores. (1) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 43).

XXV

Autenticación de firmas

1.—La autenticación de la firma de un Gobernador o de un Jefe de Ejército sólo puede hacerla válidamente el Ministro y no el Secretario, a quien, cuando la ley ha querido conceder la facultad de autenticar algunos documentos, lo ha hecho de manera expresa, como sucede verbi gratia, respecto de los impresos de que trata el artículo 78 de la Ley 4.ª de 1913. Los Secretarios de los Ministerios son Jefes de Sección, y como tales, ejercen dentro del respectivo Despacho, las funciones que les señale la ley o el respectivo Reglamento, en cuanto tales funciones no invadan atribuciones de otros funcionarios, ni impongan obligaciones a la Nación o a los particulares. (Sentencia, 6 marzo 1916, III, 78).

2.—La autenticación de la firma de un empleado público es un acto oficial encaminado a demostrar el ejercicio de funciones públicas por par-

(1) El artículo 38, ordinal *c)* de la Ley 130 de 1913, no habla de los Consejos Electorales que verifican la elección de Senadoree. Véase el artículo 11 de la Ley 80 de 1910.

te de uno o más individuos determinados, y para esa demostración no es admisible la prueba testimonial. (1) (Auto, 13 abril 1915, I, 209).

3.—La autenticación de una firma no es acto de las personas privadas sino de los funcionarios públicos a quienes corresponde dicha función, según los grados de la jerarquía oficial. Por tanto, sólo cuando se comprueben los hechos o circunstancias del artículo 683 del Código Judicial, puede admitirse a tal efecto la prueba testimonial. (Auto, 13 abril 1915, I, 209).

XXVI

Autenticación de periódicos oficiales departamentales

1.—No existiendo en las leyes disposición alguna que determine el funcionario que deba llenar, respecto de las publicaciones oficiales de los Departamentos, la función que según el artículo 78 de la Ley 4.ª de 1913 corresponde a los Secretarios de los Ministerios en lo que hace a la autenticación de impresos nacionales, debe entenderse que esa función corresponde a los Secretarios de Gobierno departamentales, según la doctrina del artículo 8 de la Ley 153 de 1887. (2) (Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 326).

---

(1) Artículo 682 del Código Judicial.

(2) Este artículo dice: «Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho».

Ley 130 de 1913, artículo 55.

XXVII

Autoridades judiciales

1.—Parece erróneo sostener, como lo ha hecho la Corte Suprema, que los Tribunales Contenciosos no son autoridades judiciales, porque tales autoridades no deciden sobre negocios particulares. Con esta doctrina se establece cierta confusión entre una *especie* de poder judicial y otra, y aun con el *género*. (1) (Sentencia, 20 marzo 1916, III, 124).

XXVIII

Auto para mejor proveer

1.—Las pruebas que se decretan en un auto para mejor proveer pueden ser distintas de aquellas que las leyes determinan como necesarias para la comprobación de un hecho, porque precisamente la duda que hay que aclarar resulta o de la deficiencia de esas pruebas o de la oposición entre unas y otras, y desde que el legislador ha consagrado esa facultad sin precisar las pruebas que hayan de decretarse ni establecer al respecto prohibición alguna, es porque quiere que el juzgador determine las que conforme a su criterio puedan llenar el objeto que se propone en el auto para mejor proveer. (2) (Fallo, II, 91).

---

(1) Artículo 60 de la Constitución; artículos 38 y 39 de la Ley 130 de 1913.

Jurisprudencia de la Corte Suprema número 279 *e)* del tomo 23 de la *Gaceta Judicial.*

(2) Artículos 33, de la Ley 169 de 1896; 163 de la Ley 105 de 1890.

2.—Si la prueba que se presenta en la demanda es completa, estaría de sobra la facultad de dictar auto para mejor proveer; y si, como es natural, en un auto pueden pedirse todas las ampliaciones que se quieran de las pruebas acompañadas a la demanda, es preciso convenir que algún objeto diferente de la mera aclaración de una prueba, debió proponerse el legislador al autorizar al sustanciador en los juicios de recompensas para dictar todos los autos para mejor proveer que estime convenientes, y ese objeto se comprende fácilmente si se tiene en cuenta, por una parte, la necesidad de esclarecer algunos puntos de los cuales pudiera deducirse la perpetración de hechos criminosos, y por otra que, las recompensas y pensiones son gracias dispensadas por la ley, y que en calidad de meras gracias admiten, como excepción a los principios generales en cuanto al papel pasivo del Juez en las actuaciones judiciales, el que pueda éste indicar las pruebas que hacen falta y decretar su traída mediante el pronunciamiento de cuantos autos para mejor proveer estime conveniente. (1) (Auto, 15 noviembre 1916, III, 374).

3.—El Consejo de Estado, en tesis general, acepta la doctrina que ha expuesto en diferentes fallos de que el auto para mejor proveer tiene por objeto esclarecer puntos dudosos relativos a

(1) Artículo 33 de la Ley 169 de 1896; artículo 42 de la Ley 149 de 1896; Ley 130 de 1913.

documentos que ya figuran en el proceso. Pero considera también el Consejo que habiéndose dispuesto por el artículo 85 de la Ley 130 de 1913, que los juicios sobre pensiones y recompensas se tramitan y fallan de acuerdo con las reglas trazadas en la legislación vigente sobre la materia, es la Ley 149 de 1896 la que debe servir de norma en la tramitación de estos juicios, y por eso, en vez de un auto para mejor proveer que puede dictarse en otra clase de juicios, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 169, el Consejo de Estado puede dictar todos los que estime convenientes de acuerdo con la regla de excepción, especialísima para estos casos, contenida en el artículo 42 de la Ley 149. (Auto, 15 noviembre 1916, III, 373).

4.—El auto de que trata el artículo 49 de la Ley 130 de 1913, (1) es una providencia de *sustanciación* que tiene por objeto únicamente encaminar el procedimiento hacia una más completa aclaración de los hechos. Este auto no puede clasificarse entre los *interlocutorios*, toda vez que éstos son los que deciden o ponen fin a un incidente, es decir, a una cuestión propuesta dentro del juicio por alguna de las partes (2). (Auto, 11 octubre 1916, III, 432).

---

(1) Según el cual «el Magistrado a quien se reparte un negocio se llama *sustanciador*, y tiene a su cargo el pronunciamiento de todos los autos interlocutorios y de sustanciación, la práctica de las pruebas y la presentación al Tribunal del proyecto de resolución o sentencia defenitiva».

(2) Reglamento de la Sala; artículo 30 de la Ley 130 de 1913.

5.—El Consejero sustanciador de las demandas sobre recompensas o pensiones militares, tiene facultad para hacer venir a los autos, mediante providencias para mejor proveer, todas las probanzas que, según el caso, exija la ley en esta clase de juicios. El puede en esta clase de juicios indicar las pruebas que hacen falta y decretar su traída mediante el pronunciamiento de cuantos autos para mejor proveer estime convenientes. (1) (Auto, 11 octubre 1916, III, 587; Auto, 27 julio 1916, III, 593).

—

Es en el caso de que no haya dévuelto la demanda con las indicaciones que debe hacer conforme al artículo 42 de la Ley 149 de 1896.

Véase *Pruebas*.

6.—Las disposiciones generales de la ley de procedimiento civil, sólo son aplicables a juicios especiales que tienen su tramitación especial determinada en las leyes que reglamentan íntegramente esas materias, en cuanto no se opongan a las especiales contenidas en éstas; y no se puede admitir que puedan pretermitirse los trámites propios de un juicio especial, para subordinarlos a disposiciones generales del Código Judicial. La Ley que regula el procedimiento en los juicios de pensiones y recompensas (149 de 1896) contiene una disposición especialísima (artículo 42) que autoriza a la Corte Suprema—hoy el Consejo de Estado—"para dictar cuantos autos para mejor proveer estime convenientes." Es, por consiguiente,

(1) Artículo 42 de la Ley 149 de 1896.

inatendible, toda argumentación que tienda a subordinar la facultad del Consejo, en materia de autos para mejor proveer, a la regla común del artículo 33 de la Ley 169 de 1896. (1) (Sentencia, 8 mayo 1916, III, 511).

7.—La facultad que tiene la Sala de Decisión para dictar estos autos, es sin perjuicio de la que al sustanciador asiste sobre la misma materia; pero la Sala puede disponer que sea el sustanciador quien dicte el auto que ella estime conveniente dictar para esclarecer algún punto, no tratándose de casos en que por mandato expreso de la ley sea ella misma quien deba dictarlos. (2) (Auto, 3 julio 1916, III, 645).

8.—Los autos para mejor proveer, y las pruebas que se producen en cumplimiento de aquellos, hacen parte de la actuación, y la ley no ha dicho que la intervención del Fiscal termine en determinado estado de juicio. Ni sería justo que por andar muy de prisa, cuando no hay disposición legal que prohiba oír al Fiscal en el caso de que nuevas pruebas legalmente traídas a los autos indiquen al sustanciador la necesidad o la conveniencia de oírlo como demandado o como auxiliar de la justicia, se privara al Juez de la luz que busca en los conceptos del Agente del Ministerio Público y se dejara expuesto el derecho de la Nación o el del demandante a ser desconocido quizá

---

(1) Artículos 95, 104 y 85 de la Ley 130 de 1913; artículo 20 de la Ley 100 de 1890.

(2) Artículo 49 de la Ley 130 de 1913; artículo 159 de la Ley 100 de 1890.

por falta de una indicación oportuna del Agente del Ministerio Público, que al rectificar o ratificar sus anteriores opiniones, pudiera indicar al juzgador caminos no vistos antes para llegar a la verdad de los hechos que deben servir de fundamento a la sentencia. (1) (Auto, 10 julio 1916, III, 765).

XXIX

Avalúo

1.—El avalúo es una diligencia en que debe constar, conforme a reglas de procedimiento, la promesa de los peritos de desempeñar fielmente su cargo, y las razones o motivos en que fundan su dictamen. (Auto, 13 abril 1915, I, 210).

2.—El avalúo de los bienes expropiados por las fuerzas del Gobierno a un particular en la guerra de 1895, debe hacerse según el valor que les corresponda en justicia, y no según el que nominalmente tenían en dicho año; eso constituiría poco menos que un despojo, dada la depreciación del papel moneda (2) (Sentencia, 18 junio 1915, II, 167).

(1) Artículo 4.° de la Ley 130 de 1913.
(2) Artículo 12 de la Ley 163 de 1896.

B

XXX

Baldíos

1.—Los funcionarios o entidades llamadas por la ley a verificar determinadas adjudicaciones de baldíos, a fijar el área dentro de la cual deben hacerse, y, en una palabra, a dar cumplimiento a leyes expedidas para casos concretos, son entidades o funcionarios nacionales, así por su origen como por la propiedad de los bienes a que se contraen sus funciones. Este carácter no desaparece por el hecho de que a formar esas entidades, concurran individuos que sean Jefes de la administración departamental o elegidos por las Corporaciones municipales a virtud del mandato de la misma ley, ya que las funciones que conforme a éstas deben desempeñar, son distintas y separadas de las que les correspondan como a empleados departamentales o como a particulares vecinos de una localidad. El carácter de empleado nacional, departamental o municipal no se determina por el lugar donde se desempeña el destino, sino por el empleo mismo y por las funciones inherentes a él. (1) (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 316).

(1) Leyes 51 de 1911; 106 de 1913 y 69 de 1914; artículo 76, ordinal 22 de la Constitución.

2.—Los baldíos son bienes que hacen parte de la Hacienda Nacional, y como tales, entran en el dominio absoluto de la Nación, la cual, por medio del Poder Legislativo y de acuerdo con la Constitución, puede ejercer sobre aquellos bienes, actos de disposición en la forma que crea más conveniente a los intereses públicos, como es, v. gr., confiar a una Junta especial, dentro de condiciones señaladas, la determinación de ciertas adjudicaciones, el área de la población dentro de la cual deben hacerse éstas, etc., sin que el ejercicio de tales facultades por parte de la Junta sea contrario al principio de la separación de los Poderes públicos, ni al precepto del artículo 120, ordinal 3.° de la Constitución, que atribuye al Presidente de la República la facultad de reglamentar las leyes. (1) (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 316).

3.—El Estado conserva la propiedad de los terrenos baldíos mientras no se efectúe la adjudicación de ellos en la forma y con los requisitos que las leyes prescriben. (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 553).

4.—Las Juntas de Baldíos creadas por ley para verificar determinadas adjudicaciones, fijar el área dentro de la cual deben hacerse, en una palabra, para dar cumplimiento a leyes expedidas para casos concretos, son corporaciones de carácter nacional, aun cuando concurran a for-

(1) Leyes 51 de 1911, 106 de 1913 y 69 de 1914; artículo 76, ordinal 22 de la Constitución; Código Fiscal.

marlas individuos elegidos por las Corporaciones municipales, o funcionarios departamentales. (1) (Sentencia, 18 septiembre, 1916, III, 552).

5.—La sola destinación que haga la ley, de acuerdo con el artículo 96 del Código Fiscal, no es título suficiente para que se consideren como baldíos los terrenos que en realidad no tengan este carácter, por no hallarse en los casos de los artículos 44 y 45 del mismo Código. (2) Cuando se trate de adjudicar terrenos baldíos en virtud de destinación hecha por la ley, según aquella disposición (artículo 93), deben practicarse, en cuanto sean aplicables, las disposiciones contenidas en los artículos 70 a 74 del mismo Código, y en cuanto no se opongan a las reglas prescritas para el caso en la ley especial que decreta la destinación. (Concepto, 2 noviembre 1916, III, 716).

XXXI

Bandas nacionales

1.—Al reconocer la ley de modo explícito los servicios prestados en las Bandas de música de la Unión Colombiana, reconoce, también implí-

---

(1) Tal sucede en la Junta de Baldíos de Sibundoy, creada por el artículo 1.º de la Ley 106 de 1913, cuyo personal fue aumentado por el 7.º de la Ley 69 de 1914.

(2) Este artículo dice: «Siempre que se destine un baldío para un servicio o un uso público, por disposición de una ley o por decreto ejecutivo, se debe proceder al levantamiento de un plano y al pronunciamiento de una resolución ministerial, en que se exprese el nombre del terreno, si lo tiene, su situación, sus colindantes y sus linderos, resolución que se publica en el *Diario Oficial*, y se registra en la Oficina respectiva de la ubicación del baldío, para que éste deje de tener tal carácter».

citamente, las campañas hechas por los mismos individuos en defensa de los Gobiernos legítimos de dicha Unión. (1) (Sentencia, 19 abril 1915, I, 199).

XXXII

Becas

1.—Los individuos que gozan de una beca, sea en la Escuela Superior de Guerra, sea en cualquiera otro establecimiento, no desempeñan destino alguno, y siendo esto así, las dotaciones asignadas a esas plazas o prebendas no pueden quedar comprendidas en el descuento que establezca la Ley solamente para los "sueldos de los empleados nacionales." (2) (Sentencia, 23 octubre 1916, III, 321).

XXXIII

Bienes nacionales

1.—Corresponde a la Nación la propiedad de los depósitos de guano que se encuentren en el Archipiélago de San Andrés y Providencia; pero el producido de ese abono es de la Intendencia y por lo mismo la Nación no puede reservarse participación alguna en las cantidades que representan el valor de esos productos. (Sentencia, 10 marzo 1915, I, 137).

---

(1) Artículo 4 de la Ley 149 de 1896; Ley 17 de 1907; Ley 103 de 1912, artículo 10.

(2) Artículo 1.° de la Ley 87 de 1915; Decreto número 23 de 1913; Ley 68 de 1912; artículo 44 del Código Militar.

XXXIV

Bienes ocultos

1.—La providencia administrativa por la cual se declara que no es bien oculto nacional el denunciado como tal por un particular, no es acusable ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por otra persona que aquella que tenga interés personal en el negocio, es decir el denunciante. (1) (Sentencia, 19 julio 1915, II, 431).

(1) Artículo 30 del Código Fiscal.

C

XXXV

Caducidad del contrato

1.—Es ilegal el contrato que celebre el Gobierno sobre la fabricación de billetes representativos de oro (artículo 7.° de la Ley 70 de 1913), si en él se omite señalar expresamente las causales de caducidad con arreglo al artículo 41 del Código Fiscal. (Sentencia, 26 marzo 1915, I, 115)

2.—El artículo 41 del Código Fiscal (1) es aplicable, sin ninguna excepción, a todo contrato que tenga por objeto la construcción de obras o la prestación de servicios y que se celebre en nombre del Estado. Tratándose de una sociedad, la ley prevee el caso de su muerte jurídica o disolución conforme a las reglas generales que gobiernan la materia. (Resolución, 20 marzo 1915, I, 617).

3.—Cuando el contratista es una persona jurídica (una Compañía de transporte), la muerte del

---

(1) Este artículo dice: «En todo contrato que se celebre en nombre del Estado, y que tenga por objeto la construcción de obras o la prestación de servicios, deben prefijarse en él claramente los motivos que dén lugar a que se declare por medio de providencia administrativa que el contrato ha caducado.

Como causales de caducidad, además de las que el Gobierno tenga por conveniente establecer, en orden al exacto cumplimiento del contrato, deben figurar precisamente las siguientes:

a). La muerte del contratista en los casos en que ésta debe producir la terminación del contrato, conforme al Código Civil, y

b). La quiebra del mismo, judicialmente declarada».

contratista, que es una de las causales de caducidad, consiste en la disolución de la Compañía. En el contrato debe consignarse expresamente la disolución de la Sociedad como causal de caducidad. (1) (Resolución, 15 julio 1915, II, 398).

4.—No basta, para cumplir los propósitos de la ley, que se declaren incorporadas en el contrato las causales de caducidad de que trata el artículo 41 del Código Fiscal, sino que es preciso que se determinen expresamente en él las causales señaladas. (Resolución, 15 julio 1915, II, 398).

XXXVI

Caducidad de la instancia

1.—Para decretar la caducidad de la instancia por abandono del juicio durante un año, es decir, para aplicar la sanción de que trata el artículo 54 de la Ley 105 de 1890, no es preciso la previa sustanciación de una articulación, por no ser aquí aplicable el artículo 822 del Código Judicial. (2) (Auto, 22 agosto 1916, III, 549).

2.—Lo caducidad de la instancia por abandono del juicio (3) no tiene cabida en negocios de una sola instancia. (Auto, 22 agosto 1916, III, 550).

---

(1) Artículo 41 del Código Judicial.

(2) Para el Consejo de Estado no existe la duda que ha tenido la Corte Suprema (*Jurisprudencia* número 462) al aplicar el artículo 54 citado.

(3) Artículo 54 de la Ley 105 de 1890.

XXXVII

Caja de auxilios postales

1.—Incumbe al Ministro de Gobierno determinar si el valor de la finca propuesta en garantía para el manejo de la caja de auxilios de Correos y Telégrafos cubre o nó el monto anual de los fondos que el Contador de tal caja administra. (1) (Sentencia, 1.° marzo 1915, I, 217).

XXXVIII

Cartillas de Lectura

1.—Debe estipularse la cláusula penal de que habla el artículo 4.° de la Ley 53 de 1909, en los contratos que celebre el Ministerio de Instrucción Pública para la adquisión de cartillas de lectura, aunque se diga que los pagos no se harán sino al recibo de la obra. (Sentencia, 7 febrero 1916, III, 192).

XXXIX

Ceces militares

1.—Siendo como son, las ceces militares, constitutivos del comprobante de la deuda que la República contrajo para con individuos que le prestaron sus servicios en oportunidad, es perfecto el derecho de los acreedores e ineludible la obligación que pesa sobre la República, de efectuar el registro de estos documentos, porque el artículo 203 de la Constitu-

(1) Artículo 9.° de la Ley 92 de 1912.

ción hace de cargo de aquélla las deudas exterior e interior, reconocidas ya o que en lo sucesivo se reconozcan. (Sentencia, 20 septiembre 1915, I, 747).

2.—Si las disposiciones legales y ejecutivas sobre ceces militares (disposiciones que la Corte Suprema ha declarado en vigor) se dictaron en desarrollo de un precepto constitucional (artículo 203) o como consecuencia de los hechos generadores de esa deuda, una simple Resolución ministerial no puede suspender ni derogar tales disposiciones. De otra suerte, cada Ministro vendría a ser árbitro supremo de su respectivo Ramo, sin sujeción a las determinaciones del Congreso ni a las propias del Poder Ejecutivo, con lo cual el orden constitucional y legal sería de todo punto insostenible. (1) (Sentencia, 20 Septiembre 1915, I, 748).

XL

Certificados parroquiales

1—En los que expidan los Párrocos sobre conducta y estado civil, no es necesario que se exprese la circunstancia de ser el interesado vecino de la Parroquia. Esta indicación puede ser necesaria, cuando de alguna otra manera no consta su vecindad en los autos; apareciendo ésta, carece de objeto tal exigencia. (Sentencia, 22 junio 1916, III, 663).

---

(1) Ley número 3 de 1907; Decretos Legislativos números 37 de 1905 y 9 de 1906; Ley 3.ª de 1905; Decretos números 922 de 1905, 892 de 1907, 225 de 1910; Resolución del Ministerio de Guerra de 8 de junio de 1915.

XLI

Cesión de créditos

1.—La cesión de un crédito es un modo de adquirir, revestido por la ley de cierto formulismo, en virtud del cual se opera el traspaso de derechos del patrimonio del cedente al del cesionario, y es evidente que este modo de trasmisión puede hacerse a título de venta, de permuta, de donación, etc. Pero si el cedente no es dueño del crédito que pretende trasmitir, el cesionario nada habrá adquirido y de consiguiente ni el deudor ni los terceros quedan obligados para con él, aun cuando se hayan cumplido las formalidades externas de la cesión. (Sentencia, 4 octubre 1915, II, 497).

XLII

Circuitos de Notarías

1.—Desde que el constituyente de 1910 adscribió a las Asambleas departamentales lo relativo a la creación y supresión de Circuitos de Notaría, las dejó en libertad para determinar el territorio que han de constituírlos de la manera que lo juzguen más conveniente a la marcha de las secciones encomendadas a su administración; y las dejó en el goce de amplia libertad desde que no estableció condiciones a que deban someterse en el ejercicio de esa función. (Sentencia, 13 enero 1916, II, 237).

XLIII

Cláusula penal

1.—En los contratos celebrados por el Gobierno so-

bre trasporte de correos nacionales, debe fijarse una cláusula penal pecuniaria para el caso de que el contratista falte al cumplimiento de sus deberes por su culpa. (1) (Resolución, 15 julio 1915, II, 398).

XLIV

Comisión de límites

1.—Son empleados públicos los miembros de las Comisiones de que habla el artículo 4.° de la Constitución. (Concepto, 16 febrero 1916, II, 297).

XLV

Conducta

1.—Si la mala conducta del pensionado autoriza al Poder Ejecutivo para suspender el pago de una pensión o recompensa, ya decretada (2), con mayor razón esa mala conducta debe ser causa para que la pensión no se decrete. Por tanto, si el militar separado del servicio ha observado mala conducta, no tiene derecho a que se le reconozca pensión por el tiempo de su servicio militar. (Sentencia, 21 octubre 1915, II, 387).

XLVI

Consejeros Electorales

1.—Conforme a la Ley 130 de 1913 los motivos determinantes de la nulidad de ciertos actos de las Asambleas departamentales abarcan todos

---

(1) Artículo 4 de la Ley 53 de 1909.
(2) Artículo 14 de la Ley 149 de 1896.

los extremos de inconstitucionalidad e ilegalidad. En consecuencia, si al ejecutar la Asamblea la función de elegir Consejeros Electorales que es uno de los elementos o grados de la elección de Senadores, peca en cualquier forma contra la Constitución o la ley, hay lugar a nulidad, porque el acto ejecutado es de los que caen bajo esta sanción por disposición de la referida Ley 130. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 40.)

XLVII

Consejo de Estado

1.—El Consejo de Estado no es competente para conocer por apelación o consulta de las sentencias de los Tribunales Seccionales sobre anulación de resoluciones de empleados departamentales o municipales; es decir, cuando no se trata de actos de las Asambleas o de los Gobernadores. (1) (Sentencia, 6 marzo 1917, III, 617).

XLVIII

Consejo de Ministros

1.—El ejercicio de la facultad que al Consejo de Ministros otorga el artículo 27, inciso *f)* del Código Fiscal, (2) debe preceder a la celebración del respectivo contrato. Esta facultad se halla restringida al caso de evidente urgencia y no es lícito usar de ella cuando la necesidad no

(1) Artículos 21, 39 y 111 de la Ley 130 de 1913.

(2) El cual dice: «....*f)*. Cuando hubiere urgencia evidente, calificada por el Consejo de Ministros, que no permita dar el tiempo necesario para la licitación».

aparece en todos sus caracteres de evidencia. De otro modo estarían de más las disposiciones sobre licitación y quedaría anulada prácticamente la más importante de cuantas funciones se han atribuído al Consejo de Estado, en relación con los contratos que celebre el Gobierno. (Resolución, 1.° julio 1915, I, 469).

XLIX

Consultas

1.—El Presidente de la República y sus Ministros carecen de facultad para resolver consultas sobre aplicación de las leyes civiles, como, v. gr., declarar que la adjudicación del lecho de un río no puede verificarse por existir contratos anteriores. (1) (Sentencia, 30 noviembre 1915, I, 227).

2.—Las consultas acerca de las cuales debe dictaminar la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado en armonía con la Constitución y las leyes que rigen actualmente, sólo pueden ser dirigidas por el Presidente de la República con el Ministro del respectivo Ramo, que en cada negocio particular constituyen el Gobierno, según el precepto consagrado en el artículo 59 de la Carta Fundamental. (2) (Concepto, 9 febrero 1915, I, 48; 2.ª, 108; 3.ª, III, 717).

---

(1) Artículo 57 de la Constitución; artículo 68 de la Ley 4.ª de 1913, ordinal 3.°

(2) Artículo 6.°, ordinal 1.°, y artículo 70 del Acto Reformatorio de 1914; artículo 5.° de la Ley 60 de 1914; artículo 2.°, ordinal 4.° de la Ley 39 de 1912.

Nota: Por Acuerdo número 1.° de 1915, el Consejo de Estado, fundado en Decreto Ejecutivo, resolvió que las consultas puede dirigirlas también el respectivo Ministro.

3.—En todos aquellos casos en que la ley manda consultar una sentencia, cumple al Juez *aquo* no sólo llenar esta formalidad, sino que el superior debe entrar a revisar la providencia, cualesquiera que sean los posteriores incidentes que puedan dejar sin eficacia el fallo respectivo. Esto porque, si de una parte, la consulta se ha establecido como garantía de mayor acierto en las decisiones, allí donde termina la intervención de las partes que no quieren o no tienen recurso que hacer valer en apoyo de sus pretensiones, de otro lado, es inadmisible que el superior deje de revisarlas cuando la misma ley, de modo categórico, impone ese deber, sin tener en cuenta la voluntad de los litigantes y menos aún la de los que con posteridad no son partes en el pleito. (Sentencia, 13 septiembre 1915, I, 814.)

L

Consumo

1.—Son cosas distintas el *consumo* que reglamenta el Código Civil (artículo 716) y el *consumo* como objeto de gravamen en el sistema rentístico. El primero denota la facultad del dueño de la cosa fructuaria para disponer de los productos de ella, mediante su enajenación o mediante su destrucción por el consumo real o material. Son los modos de disposición que tiene el dueño de una cosa, y así se dicen frutos consumidos, pero con relación a él, porque salen de su patrimonio tan pronto como los enajena o los

consume verdaderamente. La disposición citada sólo hace referencia a efectos civiles, al fenómeno común de quien vende los productos de sus cosas o los consume, pierde la propiedad que tenía sobre ellos. El consumo en el segundo concepto, o sea como arbitrio fiscal, es cosa distinta, y consiste en la aplicación del producto a la satisfacción de las necesidades reales o ficticias del consumidor en el aprovechamiento del artículo al destino ordinario, como es, por ejemplo, el fumar o mascar el tabaco. Son estos actos los que se gravan, no la enajenación hecha por el dueño de los frutos, enajenación ésta que es cosa distinta, según se deja expuesto, del *consumo* como acto u objeto de gravamen fiscal. (1) (Sentencia, 12 diciembre 1916, III, 691).

LI
Contratos

1.—Incumbe a la Sección de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decidir si se ajusta a las leyes fiscales el contrato que celebre la Junta de Conversión para la fabricación de billetes representativos de oro. (2) (Sentencia, 26 marzo 1915, I, 110).

2.—El Consejo de Estado, al revisar los actos del Gobierno o de los Ministros, no tiene por qué conceptuar acerca de sus ventajas, ni de las razones o motivos que haya tenido el Gobierno para ejecutarlos. Sólo le corresponde decidir

(1) Ley 69 de 1910. Ordenanza número 17 de 1916 de la Asamblea del Cauca.

(2) Ley 70 de 1913.

si tales actos traspasan las autorizaciones constitucionales o legales. (1) (Sentencia, 26 marzo 1915, I, 113).

3.—No es necesaria la formalidad de la licitación en los contratos que celebre el Gobierno con las Compañías de transportes para la conducción de materiales destinados a la construcción de vías férreas, aun cuando su monto exceda de mil pesos. (2) (Resolución, 1.° marzo 1915, I, 135).

4.—Parece indudable que tratándose de bienes cuyo producto es más o menos conocido, puede no ser esencial el cumplimiento de la formalidad que prescribe el inciso *b*) del artículo 9.° del Código Fiscal; pero la ley ha establecido tal formalidad, y en cuanto haya en ello error, sólo la misma ley puede corregirlo. Mientras tanto, forzoso es observarla. (3) (Sentencia, 15 marzo 1915, I, 202).

5.—El Consejo de Estado no puede llenar la función que le atribuye el artículo 37 del Código Fiscal (4) en relación con los contratos que cele-

(1) Doctrina análoga ha sentado la Corte Suprema (*Jurisprudencia*, número 1604) respecto de exequibilidad de proyectos de ley; y los Tribunales de la República sobre suspensión o anulación de ordenanzas (*Jurisprudencia de los Tribunales*, números 3777, 3780).

(2) Artículo 3 de la Ley 73 de 1912; artículos 37 y 27, inciso *g*) del Código Fiscal.

(3) La citada disposición dice: «.... *b*) Se debe proceder a la estimación de la base del canon mensual o anual por medio de tres peritos nombrados por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo o por la autoridad a quien éste comisione».

(4) Este artículo dispone: «Los contratos que celebre el Gobierno en virtud de autorizaciones legales, y cuyo valor exceda de dos mil pesos, deben remitirse, una vez obtenida la correspondiente aprobación ejecutiva, al Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, para que éste decida si están o nó ajustados a tales autorizaciones».

bre el Gobierno, sino en tanto que dichos contratos sean aprobados por el Poder Ejecutivo. (Sentencia, 20 abril 1915, I, 574).

6.—El artículo 18 de la Ley 130 de 1913, inciso *i*), no admite, en su sentido claro y tenor literal, distinción alguna acerca de las razones o motivos que en los contratos celebrados en nombre del Estado den *origen* a las resoluciones ministeriales que aquel precepto ordena sustraer a la revisión del Consejo de Estado. Basta que un contrato de esta clase haya dado margen a una resolución, cualquiera que sea su causa, para que el Consejo carezca de jurisdicción para conocer de las acciones que quieran hacerse valer contra providencias de la naturaleza indicada. Es, pues, arbitrario pretender que la disposición citada contenga una excepción, a saber, cuando se trate de elementos necesarios a la existencia o validez del contrato o a la naturaleza o extensión de los derechos y obligaciones que en él se establezcan. (1) (Sentencia, 1.° julio 1915, I, 226; 2.ª, 657; 3.ª, 741).

7.—Cualquiera que sea la denominación o calificación que se dé a un contrato cuyo objeto sea la prestación de servicios a la Nación, debe entenderse que se trata de un contrato bilateral o conmutativo en que no puede eludirse la aplicación del artículo 41 del Código Fiscal. Tratándose de una sociedad contratista, lo que la ley prevé es el caso de su muerte jurídica o

(1) Artículos 27 y 28 del Código Civil.

disolución, conforme a las reglas generales que gobiernan la materia. (Resolución, 6 abril 1915, I, 617).

8.—En los contratos adicionales sobre conducción de correos nacionales, se hace necesario, para su validez, que los dueños de las hipotecas que aseguran el contrato adicionado accedan expresamente a la nueva obligación, con las mismas formalidades de la escritura principal de aseguro. (1) (Sentencia, 1.° junio, 1915, I, 622).

9.—Las disposiciones de los artículos 37 y 38 del Código Fiscal no constituyen excepción al precepto de la Ley 130 de 1913 según el cual el Consejo de Estado carece de jurisdicción para conocer de acciones contra providencias de los Ministros, originadas en contratos celebrados en nombre del Estado. Al Consejo van los contratos en busca de perfección, la cual se obtiene mediante el concepto favorable que esta entidad imparta, y mientras este requisito no se llene, no puede decirse que haya contratos firmes todavía. Los contratos que dan origen a una resolución ministerial, son contratos ya ejecutados o que están en ejecución; acerca de éstos ya existe controversia, de lo cual es muestra la misma resolución, y, en semejantes circunstancias, el Consejo de Estado carece de facultad para fallar puntos controvertidos, en los cuales van envueltas cuestiones que se relacionan con la existencia misma

(1) Artículo 18 de la Ley 76 de 1914.

del contrato o con el modo de cumplirlo. (1) (Sentencia, 2 julio 1915, I, 756).

10.—En los contratos que celebre el Gobierno para la conducción de correos por las vías nacionales, deben estipularse, insertándolas textualmente, las causales de caducidad de que habla el artículo 41 del Código Fiscal, y debe asimismo hacerse constar, para el caso de que ocurra alguna de dichas causales, que el Contrato *caducará mediante providencia administrativa*, en vez de decir que *caducará de hecho.* (2) (Resolución, 12 julio 1916, III, 256).

11.—En el pliego de licitación a contrato para la conducción de correos por las vías nacionales, debe expresarse que se aplicará a favor del Erario la suma depositada para entrar en licitación, en el caso de que el rematador no ajuste el contrato en los términos y forma fijados. Unas son las condiciones del contrato y otras las condiciones de la licitación : a las primeras pertenecen la fianza y la cláusula penal pecuniaria para asegurar el cumplimiento del contrato mismo, y a las segundas la aplicación a favor del Tesoro de la suma previamente depositada. (3) (Resolución, 12 julio 1916, III, 256).

12.—Todo pliego de cargos para un contrato en licitación pública debe someterse previamente al

(1) Ley 130 de 1913, artículos 18 y 78; Código Judicial, artículo 40, ordinal 8.º

(2) Artículo 21 del Código Fiscal.

(3) Artículos 21 y 41 del Código Fiscal.

estudio del Consejo de Estado para que decida si está o nó ajustado a las autorizaciones legales, bien sea o nó determinada la cuantía del contrato. (1) (Decisión, 1.° febrero 1915, II, 144).

13.—El pliego de cargos, en los contratos a que alude el artículo 39 del Código Fiscal, debe remitirse al Consejo de Estado antes de la licitación, para que éste decida si está o no ajustado a las autorizaciones legales; y si se pretermite esta formalidad, el contrato viola las disposiciones de la ley y no puede ser acogido favorablemente por el Consejo. (Decisión, 5 febrero 1915, II, 150).

14.—La Corte de Cuentas no puede deducir alcance a cargo de un Ministro (el de Obras Públicas, en el caso) por la erogación proveniente de la ejecución de un contrato celebrado sin licitación pública, estando sometido a tal formalidad. Es a la Cámara de Representantes y no a la Corte, a quien corresponde deducir esta clase de responsabilidades (2) (Sentencia, 12 junio 1915, II, 161).

15.—Si el contrato que se somete a la aprobación del Consejo de Estado es solamente el desarrollo de una de las cláusulas de un contrato primitivo, el cual fue celebrado en virtud de facultad conferida al Gobierno por ley especial, dicho nuevo contrato debe considerarse ajus

(1) El contrato versaba sobre el suministro de unos rieles para la obra del Capitolio Nacional, cuya cuantía excedía de $ 1000. Véanse artículos 27, 241, 245, 260 y 373 del Código Fiscal.

(2) Artículos 33 y 39 del Código Fiscal.

tado a las prescripciones legales como el primero, aunque cuando se celebró ya estuviere derogada la ley que autorizó al Gobierno para la celebración del contrato primitivo. (1) (Sentencia, 7 febrero 1916, II, 213).

16.—En los contratos celebrados en Colombia, por el Gobierno, con personas extranjeras, deben estipularse expresamente las condiciones de que tratan los artículos 42 y 43 del Código Fiscal; es decir, debe declararse expresamente que el contrato se sujeta a la ley colombiano y a la jurisdicción de los Tribunales colombianos, y que el contratista renuncia a intentar reclamación diplomática..... Tal estipulación debe *constar* en el contrato, según lo dispone el artículo 42, de donde se deduce que no basta hacer una simple referencia al texto legal. (Sentencia, 6 diciembre 1915, II, 338).

17.—Para que el contrato celebrado con extranjero quede ajustado a las autorizaciones legales, es preciso, entre otras condiciones, que se adhiera a él el certificado de que el contratista ha pagado el correspondiente impuesto de timbre nacional. (2) (Sentencia, 6 diciembre 1915, II, 338).

18.—Las decisiones de los Tribunales Seccionales Administrativos respecto de la conformidad de los contratos celebrados por los Gobernadores, con las autorizaciones dadas por ordenanzas especiales, producen indudablemente,

(1) Leyes 6 de 1905, y 4 de 1909.
(2) Ordinal 2.º del artículo 35 del Decreto Ejecutivo de 22 mayo 1915.

aun cuando no lo dice la ley expresamente, las mismas consecuencias que el artículo 38 del Código Fiscal señala a los fallos del Tribunal Supremo respecto de los contratos celebrados por el Gobierno. (1) (Sentencia, 22 noviembre 1915, II, 432).

19.—La disposición del artículo 111 de la Ley 130 de 1913, según el cual son anulables, como las ordenanzas departamentales, los decretos y demás actos de los Gobernadores contrarios a la Constitución, a las leyes o a las ordenanzas, o lesivos de derechos civiles, no puede aplicarse a los contratos en que intervienen tales funcionarios como representantes de los Departamentos, considerados como personas jurídicas, y no como entidades políticas. (Sentencia, 22 noviembre 1915, II, 433).

20.—Los contratos que celebre el Gobierno sobre canalización de las Bocas de Ceniza, no están sujetos a la aprobación del Congreso si en ellos se cumplen las condiciones fijadas en la Ley 77 de 1912. En otros terminos, la Ley 36 de 1915 no se refiere a la canalización de las citadas Bocas, la cual fue objeto de la Ley 73 de 1913. (Concepto, 19 mayo 1916, II, 481).

21.—Si en el contrato sobre arrendamiento de un predio se introduce la cláusula de que en caso de que el Gobierno quiera adquirir en compra el predio, el arrendador se comprometa a venderlo por determinada suma, quedando a opción del Gobierno el adquirirlo o nó en el

(1) Artículo 42 de la Ley 130 de 1913; 37 del Código Fiscal.

curso del primer año del arrendamiento, es preciso, entre otras condiciones, insertar en el contrato la cláusula penal de que trata el artículo 4.° de la Ley 53 de 1907, y dejarse además constancia de que en el caso de que el Gobierno resuelva comprarlo, el contrato no podrá celebrarse sin previo avalúo hecho por tres peritos nombrados por el Consejo de Estado. (Sentencia, 29 noviembre 1915, II, 484).

22.—Los contratos celebrados por el Gobierno necesitan, entre otros requisitos, para quedar ajustados a las autorizaciones legales, llevar adheridas las estampillas de timbre nacional que determina el Decreto número 896 de 1915. (Resolución, 20 noviembre 1916, III, 588).

LII

Contribuciones

1.—Facultar la ley a los Departamentos para crear una contribución sobre el capital mueble o inmueble, no es crear un impuesto nacional, ni hacer la Nación suyo el producto de éste. La propiedad raíz está gravada por los Departamentos en virtud de la facultad que para ello ha dado la ley a tales entidades, pero éste gravamen no es nacional, ya que un gravamen puede ser legal sin ser nacional. (1) (Sentencia, 14 mayo 1915, I, 540).

2.—Contribución directa es aquella que se fija tomando por base el haber o la riqueza en cuanto se

(1) Artículos 171, ordinal 9.°, y 97 y 98 de la Ley 4.ª de 1913.

conoce o se presume conocer; e indirecta, la que se cobra con ocasión del consumo en proporción de éste, y no de la riqueza del consumidor. (Sentencia, 14 mayo 1915, I, 544).

3.—El artículo 69 del Acto Legistivo número 3 de 1910, en su texto se refiere a la imposición de contribuciones nacionales. Es una de las garantías consagradas en favor de los derechos individuales para evitar los graves perjuicios que puedan sobrevenir a la propiedad y a las industrias si se pone en planta inmediatamente una exacción de esa clase sin dar tiempo a la defensa contra las más onerosas condiciones en que se coloca la respectiva actividad económica y contra las alteraciones del mercado. Aquel artículo constituye en verdad una de las bases más justas y esenciales del régimen tributario nacional; y el legislador lo ha incorporado en el sistema tributario departamental (artículo 97, ordinal 3.° del Código Político y Municipal), para premunir a la propiedad y a la industria contra los males que suelen causar imposiciones fuertes e intempestivas de parte de las Asambleas. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 172).

4.—Pueden las Asambleas Departamentales, para cubrir los gastos de administración que les correspondan, establecer las contribuciones que estimen convenientes, sin otros límites que los que fije la ley. De modo que si ésta autoriza el monopolio y no prohibe a las Asambleas gravar en beneficio de su tesoro

determinados productos o industrias, estas entidades pueden, en uso de la independencia que para el manejo de sus asuntos seccionales les garantiza el artículo 48 de la Reforma Constitucional de 1910, establecer el monopolio de tales artículos y los gravámenes que a bien tengan, sin otras limitaciones que las que el Estatuto o la ley determinen. (1) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 226).

5 —Según la Ley 84 de 1915, todos los Municipios pueden establecer las contribuciones detalladas para el Municipio de Bogotá en el artículo 1.° de la Ley 97 de 1913 (excepto la de consumo de tabaco extranjero en cualquier forma), "siempre que las Asambleas Departamentales les hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones." De aquí resulta que la facultad de los municipios depende de lo que dispongan las Asambleas, en armonía con las disposiciones generales de los artículos 169, ordinal 2.°, y 171, ordinal 9.° del Código Político y Municipal, en cuya virtud pueden establecer contribuciones sin gravar objetos gravados por la Nación o por el Departamento, salvo las autorizaciones o restricciones especiales contenidas en las leyes o en las ordenanzas. (2) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 161).

---

(1) Acto Legislativo número 3 de 1910, artículos 4 y 56; Código Político y Municipal, artículo 97, ordinal 3.

(2) Código Político y Municipal, artículo 97, ordinal 3.°, y artículo 98, ordinal 5.°

LIII

Corte de Cuentas

1.—Fuera de los casos expresamente previstos en las leyes fiscales, la Corte de Cuentas carece de facultad para deducir responsabilidad contra el ordenador de un pago. Doctrina distinta sería contraria a la misma Constitución (1). (Sentencia, 12 marzo 1915, I, 222).

2.—Esta Corporación no puede abstenerse de expedir ninguna certificación que haya sido solicitada por empleado nacional en ejercicio de atribuciones legales, aunque sea llegado el caso de que aquella entidad presuma que la solicitud tiende a surtir los efectos propios del artículo 287 del Código Fiscal. (Concepto, 14 diciembre 1915, II, 3).

3.—El Consejo de Estado carece de atribución para conocer de asuntos relacionados con el régimen interno de la Corte de Cuentas, como es, v. gr., dirimir las disputas que puedan suscitarse entre los Magistrados y el Presidente de aquella Corporación, en el ejercicio de las facultades de que trata el parágrafo 3.°, Libro 3.°, Título 6.° del Código Fiscal. (2) (Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 93).

4.—El auto que concede apelación contra los Acuerdos de segunda instancia de la Corte de Cuentas, no puede llevar la firma del Magistrado que falló en la primera instancia ante la Sala

(1) Ley 106 de 1873; Ley 110 de 1912; Ley 9.ª de 1909.

(2) Ley 130 de 1913, artículos 19, 20 y 21; Código Fiscal artículos 365, 367 y 382.

de Decisión; aquel Magistrado está impedido legalmente para suscribir autos de esa naturaleza, al tenor de los artículos 353, 361 y 363 y siguientes del Código Fiscal. (Sentencia, 22 junio 1916, III, 412).

5.—Apelada para ante el Consejo de Estado una decisión de la Corte de Cuentas sobre fenecimiento provisional de una cuenta, con alcance a cargo del responsable, la Corte de Cuentas no es parte en esta instancia y el Consejo no puede apreciar las comunicaciones que oficiosamente le pase la Corte al Consejo, sobre ciertas sumas que deben descontarse del alcance. Las pruebas las aducen las partes o las pide el Tribunal que conoce del asunto, mediante auto de mejor proveer, en los casos previstos por la ley. (Sentencia, 11 septiembre 1916, III, 567).

LIV

Corte Suprema

1.—El artículo 53 del Código de lo Contencioso Administrativo (Ley 130 de 1913) (1) contiene una de las disposiciones reglamentarias atribuídas al Congreso por la Constitución. A la Corte Suprema no le compete declarar su inexequibilidad. (2) (Sentencia, 20 abril 1915, I, 183).

---

(1) Este artículo dice: «La demanda debe introducirse dentro del término de noventa días, a contar de la fecha en que fue sancionada la ordenanza, o ejecutado el acto de que se trata».

(2) Artículos 58 del Acto Legislativo de 1910 y 6.° de la Ley 71 de 1916. Esta última declara todo tiempo hábil; y el Consejo de Estado ha entendido que el artículo 6.° citado sólo puede referirse a ordenanzas y acuerdos posteriores a la vigencia de tal disposición, porque de otro modo se daría efecto retroacttivo a una ley que el legislador sólo quiere que rija para lo porvenir. (*Anales del Consejo de Estado*, Tomo V, Año III, página 1456).

LV

Corrección de la demanda

1.—De conformidad con los artículos 41 y 42 de la Ley 149 de 1896, admitida que sea una demanda sobre recompensa militar, el demandante no puede, *motu proprio*, presentar nuevas comprobaciones, porque la deficiencia en éstas, o las irregularidades en el correspondiente libelo, debieron corregirse en cumplimiento del auto dictado antes de dar curso a la demanda. (1) (Sentencia, 28 octubre 1915, I, 824).

2.—En las demandas sobre pensiones o recompensas, después del concepto de fondo del Fiscal no procede sino el proyecto de sentencia o auto para mejor proveer. En tal extremo no es admisible la corrección de la demanda, pues de otra suerte el juzgador vendría a ser instrumento de los caprichos o de la ignorancia de los litigantes. (Auto, 20 octubre 1915, II, 224).

LVI

Correos y Telégrafos

1.—El Director General de Correos y Telégrafos, al posesionar a los empleados de que trata el artículo 111, numerales 13 y 14 del Código del ramo, debe dar cumplimiento al precepto del artículo 251, inciso 2 del Código Político y Municipal vigente. Cualquier omisión al respecto le hace responsable solidario de todo alcance que pueda deducirse contra el subal-

(1) Artículo 85 de la Ley 130 de 1913; Decreto número 47 bis de 1906.

terno respectivo, sin que sea parte a atenuar esta responsabilidad la circunstancia de que al Administrador General de Correos se haya asignado la función legal "de exigir y aceptar las fianzas" de los empleados subalternos encargados de la conducción y manejo de valores postales. (1) (Sentencia, 27 abril 1916, III, 154).

2.—En la facultad general del artículo 137 del Código Fiscal está implicita la potestad atribuída al Gobierno para celebrar, con licitación o sin ella, según el caso, todos los contratos que haga necesarios el servicio de Correos y Telégrafos, siempre que, por lo demás, se llenen los otros requitos que la ley prescribe en esa clase de contratos. (1) (Sentencia, febrero 10 1915, I, 332).

LVII

Creación de Municipios

1.—Toda ordenanza que se dirija, en el fondo, a crear un Municipio o a producir de alguna manera agregación o segregación de términos municipales, está sujeta a los mandatos de los artículos 147 a 152 del Código Político y Municipal. [2] (Sentencia, 6 septiembre 1915, I, 806).

2.—No es aceptable que haya distinción entre la erección voluntaria de un territorio en Muni-

---

(1) Artículos 54, 55 y 82 del Código Postal y Telegráfico; 287 de la Ley 149 de 1888; 293 del Código Fiscal; y 466 del Código Penal.

(2) Artículos 137 y 27 del Código Fiscal.

cipio y la creación o segregación que lleven a cabo las Asambleas por su sola voluntad. Esto sería dar carta blanca a las Asambleas para hacer en la materia lo que les plazca, mediante la imposición de una mayoría constituída en perjuicio de las secciones que no cuentan en una corporación de esa clase con la misma representación numérica para defender sus intereses [1] (Sentencia, 12 julio 1915, I, 608).

3.—Cuando se trata de la creación de un Municipio o de la segregación de un territorio determinado de uno de éstos para agregarlo a otro, deben llenarse los requisitos exigidos por los artículos 147 a 154 de la Ley 4.ª de 1913, condiciones éstas que son las mismas que estatuyó la Ley 149 de 1888 sobre la materia. De consiguiente, si las Asambleas llevan a término alguno de tales actos con prescindencia de las formalidades establecidas por el Legislador, las ordenanzas correspondientes deben declararse nulas cuando sean acusadas en tiempo oportuno. Pero no existiendo, como no existe, precepto alguno, que imponga a las Asambleas la obligación de ajustar, en la expedición de ordenanzas que tengan por objeto la variación de la cabecera de un Municipio, a los requisitos que la ley determina para la creación de los mismos o para la segregación de términos municipales, es patente que las Asambleas

(1) Artículo 54, numeral 3 del Acto Legislativo de 1910.

proceden dentro de la ley, al dictar esas ordenanzas en la forma ordinaria. [1] (Sentencia, 7 febrero 1916, III, 397).

LVIII

Cuentas

1.—Las pruebas que pueden presentar los responsables del Erario para contestar los cargos que les haya formulado la Corte de Cuentas, deben ser admitidas en cualquier estado del juicio de cuentas; y si ellas son legalmente aceptadas, deben hacerse a los responsables inmediatamente los abonos a que ellas dieren lugar. (2) (Sentencia, 13 septiembre 1915, II, 230).

LIX

Cultivos

1.—Pueden las Asambleas departamentales imponer gravámenes sobre los cultivos, sin que éste gravamen sea contrario al precepto del ordinal 39 del artículo 97 de la Ley 4.ª de 1913, ya que en la Legislación actual no hay rata que limite legalmente el impuesto sobre la propiedad raíz. [3] (Sentencia, 14 mayo 1915, I, 542).

---

(1) Artículos 189 a 195 de la Ley 149 de 1888. *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, año de 1896.

(2) Artículo 399 del Código Fiscal, que dice: «Aun después de ejecutoriado un auto con alcance contra el responsable, puede admitirse a éste la presentación de nuevos comprobantes, los que examinados por la Corte de Cuentas o el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, en su caso, pueden dar lugar a un nuevo auto que destruya los efectos del primitivo».

(3) Artículo 340 del Código Político y Municipal.—NOTA: La disposición del numeral 39 del artículo 97 de la Ley 4.ª de 1913, no pasó de ser un simple pensamiento del legislador, que no se tradujo en hecho práctico alguno, pues que a tiempo que esta disposición habló de *tasa legal*, por otra parte el artículo 340 suprimió la Ley 20 de 1908, sin estatuír nada al respecto.

LX

Curador «ad litem»

1.—Conforme a la doctrina de los artículos 583, inciso 2.° del Código Civil, y 304 del Código Judicial, en las demandas de recompensa militar, el Consejo de Estado, como único Tribunal que conoce estos juicios, es el llamado a intervenir en el nombramiento de Curador *ad litem* cuando se trate de la representación de menores. Todo otro procedimiento, no tratándose de casos generales como lo son el nombramiento de Curador legítimo o discermiento de la curaduría testamentaria, implica por parte de la autoridad que haga aquel nombramiento, usurpación de jurisdicción, al tenor de los artículos 132 y 154 del Código Judicial. [Sentencia, 2 septiembre de 1915, I, 744].

2.—"El Curador *ad litem* de un menor no puede constituír apoderado para que le represente en juicio. Su carácter es meramente personal y no puede delegarse, porque resultaría que dejaría de ser Curador para transferir sus derechos y obligaciones a otra persona que no ha sido nombrada conforme a la ley. Debe, pues, representar por sí mismo al menor." [1] (Sentencia, 20 septiembre 1915, I, 748).

---

(1) La presente doctrina, que pertenece a la Corte Suprema, ha sido acogida por el Consejo. (*Jurisprudencia de la Corte Suprema*, segunda edición, número 1063).

D

LXI

Debates

1.—Si conforme a los reglamentos de las Cámaras y de las Asambleas, en el segundo debate pueden introducirse artículos nuevos a un proyecto de ley o de ordenanza, es porque tales artículos no quedan sometidos a la formalidad de que sufran primer debate, y deben considerarse como parte integrante del acto mismo, desde que se han discutido y aprobado en la forma que permiten los reglamentos. (Sentencia, 13 enero 1916, II, 237).

LXII

Decretos ejecutivos

1.—Los decretos y resoluciones del Gobierno que no tengan carácter de legislativos, o que no sean dictados en uso de precisas facultades extraordinarias conferidas por el legislador, no obligan a los empleados del Poder Judicial, los cuales aplican la ley bajo su responsabilidad y según su propio criterio. [1] (Sentencia, 22 julio 1915, I, 599).

(1) Doctrina análoga ha establecido la Corte Suprema.

LXIII

Declaraciones

1.—La falta de constancia de haberle sido leída al testigo su declaración, no hace ineficaz el testimonio. La aprobación del declarante y su firma puesta al pie de la declaración, son indicios de que se impuso de ella, ya que lo esencial en esta clase de diligencias es que se practiquen con arreglo a lo dispuesto en el artículo 633 del Código Judicial. (Sentencia, 18 junio 1917, I, 751).

LXIV

Delitos contra la propiedad

1.—La atribución que la Ley 40 de 1907 (artículo 2.°), confiere a la Policía para conocer de los delitos contra la propiedad que no excedan de veinte pesos ($ 20), no implica para las Asambleas la facultad de establecer procedimientos especiales distintos de los señalados en el Código Judicial para los delitos adscritos a la jurisdicción de las autoridades de Policía. La ley puede variar la jurisdicción y establecer que de determinada clase de delitos conozca, desde una fecha dada, no ya la justicia ordinaria, sino la Policía, sin que este cambio de jurisdicción implique cambio en los procedimientos, menos aún tratándose de delitos cuya definición y pena se conservan en el Código Penal. (1) (Sentencia, 4 abril 1916, III, 63).

(1) Código Judicial, Libro III, Título IX, Capítulos 1.° y 2.°; artículo 26 de la Constitución.

LXV

Demanda

1.—El poder conferido en un juicio no puede modificar la demanda que no fue corregida en oportunidad. Así, si el juicio versa sobre reconocimiento y pago de una *pensión*, el poder conferido en tal juicio para reclamar una *recompensa* no sería admisible, y si se decretase, ello no sería suficiente para considerarlo como una modificación de la demanda. [1] (Auto, 20 octubre 1915, II, 223).

2.—La admisión de la demanda es un acto que no implica fórmula sacramental. El artículo 934 del Código Judicial, al disponer que del libelo de demanda se dé traslado a la contraparte, supone la previa admisión de la demanda, y la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo ha sentado en repetidos casos, la doctrina de que no es necesaria la frase "admítese la demanda," usada generalmente, u otra semejante, y que basta dar curso a la demanda y ordenar el traslado al respectivo Agente del Ministerio Público, para que aquélla se entienda admitida por el Consejero que tiene a su cargo el estudio de los autos. (2) (Sentencia, 31 enero 1916, III, 460).

LXVI

Demanda de nulidad

1.—Cuando se acusa la nulidad de la providencia de una Asamblea, debe acusarse también el

---

(1) Artículos 331, 268 y 835 del Código Judicial; 42 de la Ley 149 de 1896.

(2) Artículo 42 de la Ley 149 de 1896.

acto que ordenó tal providencia; de otro modo no puede prosperar la acción. (Sentencia, 20 septiembre 1915, I, 672).

2.—Cuando el actor de una demanda sobre nulidad de una ordenanza sólo se refiere a la invalidez de determinado artículo de aquélla, es admisible que la sentencia se refiera únicamente a la parte acusada. (1) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 609).

3.—El término de noventa días que había fijado la ley 130 de 1913 (artículo 53), para demandar la nulidad de los actos de las Asambleas contrarios a la Constitución o la ley, no se aplica sino a los expedidos después de la instalación de los Tribunales Administrativos. Respecto de las ordenanzas sancionadas o actos ejecutados con anterioridad a la creación de los Tribunales Administrativos, el plazo no corre sino desde la instación del respectivo Tribunal. (2) (Sentencia, 5 julio 1915, II, 324).

4.—Imponiendo el artículo 63, aparte *c*) de la Ley 130 de 1913 a los ciudadanos que intenten la acusación de una ordenanza u otro acto de las Asambleas departamentales, el deber de citar en el libelo de demanda las disposiciones constitucionales y legales en que se fundan para pedir la nulidad, y también el de indicar los hechos en que se apoya la acción, y prescri-

---

(1) Artículo 835 del Código Judicial. *Jurisprudencia de los Tribunales* número 3643.

(2) El artículo 6.º de la Ley 71 de 1916 no fija plazo determinado para esta clase de demandas. Véase *Jurisprudencia de la Gorte Suprema.*

biendo, de otro lado, el artículo 835 del Código Judicial que la sentencia definitiva recaiga sobre la cosa o los hechos demandados, pero nada más que sobre eso, el Consejo de Estado al conocer de estos asuntos no puede entrar en el estudio de causales de nulidad que no han sido invocadas en la demanda. (1) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 233).

5.—Aunque no se indique por su número un artículo de una ordenanza acusada de nulidad, si se expresan de modo claro y concreto la materia y razón o fundamento de la inconstitucionalidad o ilegalidad, procede examinar la parte que contiene la respectiva disposición. Así, no hay lugar a declarar la nulidad de una ordenanza, si la demanda se limita a expresar que es contraria a la Constitución o la ley, o violatoria de derechos civiles, sin determinar el fundamento de sus conceptos. (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 163).

LXVII

Demanda de pensión

1.—Tratándose de demanda sobre pensiones o recompensas militares, el derecho de corregirla o aclararla desaparece desde que se ordena su notificación al Ministerio Público, pues no habiendo término probatorio en estos juicios, el derecho de corregir la demanda desaparece

(1) Ley 130 de 1913, artículo 63, ordinal *d)*. Igual regla observa la Corte en las decisiones sobre exequibilidad de leyes o decretos.

desde que se notifica el auto que la admite. (1) (Auto, 20 octubre 1915, II, 224).

Véase *Pensiones y recompensas.*

LXVIII

Demarcación de límites municipales

1.—Para la sola aclaración de *líneas dudosas limítrofes de los Municipios*, el Código de Régimen Político y Municipal no impone requisitos y procedimientos especiales, por la razón obvia de que éste acto, en cuanto no se extienda a producir una verdadera anexión de parte territorial determinada, correspondiente a otro Municipio, según la división legal existente, no compromete en mucho los intereses locales, y por lo mismo, no requiere la voluntad y concurso de los habitantes, ni el dictamen fundado de las autoridades políticas del lugar, ni el reconocimiento auténtico de la masa de población. De aquí que toda ordenanza que se dirija, en el fondo, a crear un Municipio o a producir de alguna manera agregación o segregación de terminos municipales, esté sujeta a los mandatos de los artículos 147 a 152 del citado Código. (2) (Sentencia, 6 septiembre 1915, I, 806).

LXIX

Denuncio de minas

1.—El Consejo de Estado como Cuerpo Supremo Administrativo, carece de competencia para

(1) Artículo 268 del Código Judicial; 42 de la Ley 149 de 1896.
(2) Artículo 54 del Acto legislativo de 1910; artículo 97 de la Ley 4.ª de 1913.

resolver cuestiones de derecho en que se controvierta la preferencia que deba darse a disposiciones del Código de Minas sobre preceptos del Código Civil, relacionadas con denuncios de minas. (1) (Sentencia, 30 noviembre 1915, I, 225).

2.—Los procedimientos judiciales están compuestos de muchos actos que se hacen sucesivamente y a diferentes intervalos: los que han precedido a una ley nueva que muda la forma de proceder, pertenecen a lo pasado, y a lo venidero los que deben subseguirla. No puede admitirse, por tanto que, por estar dado el aviso de una mina a la fecha en que un decreto que establece formalidades nuevas entra en vigor, hayan de seguirse aplicando a la actuación las leyes vigentes a la fecha en que fue promovida. (2) (Sentencia, 19 agosto 1915, I, 655).

LXX

Derechos civiles

1.—Toda lesión de derechos civiles procede de un acto inconstitucional o ilegal; pero el Legislador ha querido que los medios de defensa de esos derechos civiles no los ejerciten sino los propios interesados. De otro modo se daría cabida a un procedimiento de consecuencias hondamente perjudiciales para los intereses y los

(1) Artículos 677 y 678 del Código Civil; Decreto Legislativo número 34 de 1905; Ley 130 de 1913.

(2) Artículo 31 de la Constitución; artículos 12, 32, 117, 118 y 119 del Código de Minas; Ley 6.ª de 1905; Decreto número 15 de 1905.

derechos privados. (1) (Sentencia, 7 mayo 1915, 636; 2.ª 658).

2.—Si los actos de la autoridad (de una Asamblea Departamental, en el caso) son lesivos de *derechos civiles* de alguna persona natural o jurídica, y en este concepto son violatorios de la Constitución o de la ley, sólo el agraviado, sea individuo particular o sea persona jurídica, puede intentar la demanda de nulidad. (2) Para la defensa de los derechos civiles en casos particulares no hay acción popular, porque en punto a los intereses privados cada persona es árbitro de ellos en cuanto no ataque derecho ajeno, y puede sostenerlos o renunciarlos como a bien tenga. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 28).

—

Cabe observar que tratándose de providencias de las Asambleas que sean violatorias de la Constitución o de la ley, se requiere la condición de ciudadano para poder demandar la nulidad de la providencia; mientras que cuando se trata de violación de derechos civiles, la persona agraviada, sea natural o jurídica, puede demandar la nulidad. Aquí no se exige la condición de ciudadanía. (Artículos 52 y 71 de la Ley 130 de 1913).

3.—Pertenecen al ramo civil las disposiciones sobre denuncio y adjudicación de minas; así como también las relativas a la adquisición, uso y goce de los bienes de propiedad pública o particular. (3) (Auto, 8 mayo 1915, II, 133).

4.—Si los actos que lesionan derechos civiles,—en el caso, por ejemplo, de una resolución del Minis-

---

(1) Artículos 79 y 80 de la Ley 130 de 1913.

(2) Artículo 71 de la Ley 130 de 1913. La *Jurisprudencia de los Tribunales* número 3795, establece igual doctrina.

(3) Artículo 35 de la Ley 4.ª de 1913; 93 y 94 de la Ley 130 de 1913.

terio de Hacienda que niega la devolución de derechos que se dicen pagados indebidamente,—no pueden revisarse sino a petición de los mismos que se creen agraviados, mientras este agravio no haya sido demostrado satisfactoriamente, el Consejo de Estado, atendiendo la naturaleza misma de las cosas y en cumplimiento de precisos deberes, está obligado a estimar correcto el acto que se acusa. (1) (Sentencia, 27 julio 1916, III, 429).

5.—En el recurso de revisión se decide únicamente acerca de la nulidad o de la validez del acto o actos acusados, en cuanto se conforma o nó a la Constitución y a las leyes, o en cuanto lesiona o nó derechos civiles de los que denuncian esos actos. Significa esto que al Consejo de Estado no corresponde fallar acerca de la devolución o no devolución de sumas de dinero que se pretende pagadas indebidamente al Tesoro, porque siendo ello una consecuencia del fallo respectivo del Consejo, es a otras autoridades a quienes toca determinar lo que sea del caso. (2) (Sentencia, 27 julio 1916, III, 426).

6.—El derecho de los agentes de Policía para recibir recompensa, es un derecho que en nada participa de los caracteres de los derechos civiles (artículo 1.° del Código Civil). Tal derecho sólo tiene por causa un Decreto ejecutivo fun-

(1) Artículo 80 de la Ley 130 de 1913.

(2) Artículos 18, 78, 79 y 80, de la Ley 130 de 1913. Resoluciones números 45 y 56 de 1915 del Ministerio de Hacienda. (La *Jurisprudencia de la Corte Suprema* establece igual doctrina).

dado en la práctica establecida de tiempo atrás, sin que haya sido reconocido por la Constitución o ley alguna. Es, por tanto, inadmisible que una resolución ministerial originada en el ejercicio de este derecho, pueda ser objeto de revisión por parte del Consejo de Estado en el concepto de lesiva de derechos civiles. (1) (Sentencia, 3 julio 1916, III, 117).

7.—La generalidad que establece el artículo 79 de la Ley 130 de 1913, respecto de actos gubernativos en el concepto de ser *inconstitucionales* o ilegales, tiene la salvedad o excepción de aquéllos que se impugnan como violatorios de derechos civiles, esto es, si la inconstitucionalidad o ilegalidad afecta un derecho civil concreto de cualquier persona, natural o jurídica, la revisión del acto sólo puede intentarla la misma persona que estima ofendido su derecho. No es admisible que en asuntos particulares se interpongan personas distintas de los interesados para sustituír a éstos en la apreciación o sostenimiento de los derechos. (2) (Sentencia, 17 mayo 1915, I, 636; 2.ª, 658).

LXXI

Derechos adquiridos

1.—Pueden las Asambles departamentales, al reglamentar la renta de licores, prohibir el funcionamiento de fábricas de esta clase en domicilio privado, sin que pueda tacharse esta prohi-

(1) Artículo 78 de la Ley 130 de 1913; artículo 41 del Acto Legislativo de 1910. Véase *Recompensas de empleados de Policía.*
(2) *Jurisprudencia de la Corte Suprema.*

bición como contraria a la libertad de industria o violatoria de derechos adquiridos por parte de los industriales bajo un régimen anterior que no imponía tal condición. Una medida semejante no implica *caso de utilidad pública*, puesto que no se trata de una obra para el uso o beneficio inmediatos del público, ni de enajenación forzosa que imponga la necesidad de indemnización previa, según el precepto del artículo 31 de la Constitución. Se trata únicamente del establecimiento de nuevas condiciones para el ejercicio de la industria gravada y de medidas preventivas de salubridad, y es inobjetable la facultad de las Asambleas para fijar esas condiciones, dentro de los límites constitucionales y legales. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 150).

LXXII

Derecho de gracia

1.—Derecho de gracia es el perdón que se otorga a un condenado, librándolo de la ejecución de la pena en todo o en parte. Este acto sólo produce efectos para lo porvenir, y supone, en todo caso, una condenación definitiva. El Jefe del Estado no puede reducir o perdonar las penas por contumacia, porque no siendo definitiva la condenación, mientras duren los plazos para la prescripción, el derecho de obtenerla sub-

(1) Artículo 54, ordinal 2.º del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículo 44 de la Constitución; artículo 97 del Código Político y Municipal. (Véase *Derechos adquiridos. Jurisprudencia de los Tribunales*, número 562).

siste en provecho del acusado. (Sentencia, 12 abril 1915, I, 311).

2.—Este derecho, según Garraud, comprende el de perdonar, reducir o conmutar las penas, pero no se puede ejercitar sino cuando la condenación se ha hecho irrevocable. Mientras el acusado está en situación de obtener, ante la justicia, la reforma de la sentencia o del decreto que le condena, no tiene necesidad de la gracia, porque el Poder Público al concederla renuncia al derecho de ejecutar la condenación penal, y una sentencia condenatoria no puede ejecutarse sino en cuanto se ha hecho irrevocable. (Sentencia, 12 abril 1915, I, 311).

LXXIII

Derecho de suceder

1.—La petición para que se reconozca el derecho a suceder a una persona muerta, en un crédito a cargo de la Nación, es improcedente cuando se ejercita sin comprobar el carácter de heredero o representante legal de la sucesión. (Sentencia, 20 abril 1915, I, 169).

2.—El Consejo de Estado es incompetente para decidir acerca de la calidad de heredero y para reconocer derechos que sólo se reconocen a los que, con sujeción a las formalidades legales, han sido declarados herederos. (Auto, 25 febrero 1915, I, 166).

LXXIV

Derechos políticos

1.—El interés que tenga un ciudadano, como consecuencia del derecho de la representación na-

cional, es interés que versa sobre un derecho concreto, y que, por lo mismo, constituye causal de recusación contra un Magistrado pariente, en el juicio en que se ventile la validez de de aquel derecho político. (Sentencia, 3 septiembre 1915, I, 561).

2.—Cuando los actos de una Asamblea Departamental son violatorios de derechos políticos de determinada persona, cualquier ciudadano o el Ministerio Público, puede demandar su nulidad. Tiene cabida la acción popular aunque la transgresión de la Constitución o la ley recaiga directamente sobre derechos de carácter político de determinadas personas, una vez que en esta clase de derechos están empeñados el orden público y los intereses fundamentales del Estado. La violación de los derechos políticos del más insignificante ciudadano atañe a la suerte de todos, y en general a la organización jurídica del país. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 28).

LXXV

Derogación de ordenanzas

1.—La derogación produce el efecto de que el acto derogado no rige en lo futuro; pero los derechos adquiridos y las obligaciones contraídas bajo su vigencia, son firmes, salvo el caso excepcional de la retroactividad. La declaración de nulidad produce doble efecto: el de que el acto no tenga valor en lo futuro, y el de restablecer el estado jurídico existente antes de ejecu-

tarse el mismo acto nulo. Por esto, no es baldío, no es inútil, fallar sobre la validez de una ordenanza ya derogada, pues la declaración respectiva alcanza, o puede alcanzar, a los efectos producidos bajo su vigencia. En cuanto lo comporta la nuturaleza de las cosas, debe restablecerse la justicia, alterada por la violación de la ley. Tal es la sanción esencial de la nulidad. (Sentencia, 24 julio 1916, III, 92).

LXXVI

Descargo

1.—Cuando el alcance por suma de pesos que la Corte de Cuentas ha declarado a cargo de un responsable, proviene de objetos específicamente determinados, (1) de cuyo egreso no ha dado cuenta legal, los recibos referentes a objetos diversos entregados por el responsable, no pueden tomarse en consideración, ni el valor de esos objetos diferente de los del cargo, pueden dar lugar a compensación. (Sentencia, 11 septiembre 1916, III, 569).

LXXVII

Desistimiento tácito

1.—El desistimiento tácito sólo puede ocurrir en la primera (si hay dos), o en la única instancia del juicio (si sólo hay una), ante los Juzgados, ante los Tribunales o ante la Corte Suprema, y consiste en dejar pasar treinta días desde la

(1) Se trataba de ciertas herramientas y utensillos de que debía responder el Almacenista nacional del Ministerio de Obras Públicas.

fecha del requerimiento sin suministrar el papel necesario, conforme al inciso 2.° del artículo 35 de la Ley 40 de 1907. (1) (Auto, 22 agosto 1916, III, 549).

2.—La ley no reputa desistimiento tácito el no suministro de papel para la sustanciación de un recurso, bien se interponga contra un auto o una sentencia definitiva (apelación, segunda instancia, casación), ni el no hacer las gestiones propias para la continuación del juicio en la segunda instancia o en el recurso de casación en el plazo señalado por el artículo 122 de la Ley 105 de 1890. (2) La sanción consiste en declarar ejecutoriado el auto o sentencia, y la impone el superior que conoce de la apelación o del recurso. (Auto, 22 agosto 1916, III, 549).

3.—La ley no clasifica de desistimiento tácito el abandono del juicio durante un año, de que trata el artículo 54 de la Ley 105 de 1890. *Abandono* lo llama este artículo, lo mismo que el 29 de la Ley 100 de 1892. En consecuencia, tratándose de la caducidad de la instancia, no cabe la articulación de que trata el artículo 822 del Código Judicial. (3) (Auto, 22 agosto 1916, III, 549).

4.—Los artículos 821 y 822 del Código Judicial no están abrogados; ellos son de forzosa aplicación cuando se trata del desistimiento tácito

---

(1) Artículo 822 del Código Judicial.

(2) En los treinta días siguientes al recibo del expediente por el Juez de Circuito o Tribunal; o en los sesenta días desde el recibo del expediente en la Corte.

(3) La doctrina de la Corte Suprema es distinta. (*Juripruden-cia*, número 461).

de que habla el inciso 2.° del artículo 35 de la de la Ley 40 de 1907. (1) Tal desistimiento no puede declararse sin previa articulación. (Auto, 22 agosto 1916, III, 549).

LXXVIII

Destilación de licores

1.—El tener desarmado un aparato propio para la destilación de licores, no constituye por sí factor de producción actual. En este caso se tiene un objeto del mercado como cualquiera otro; pero la instalación de una fábrica en condiciones adecuadas para destilar en cualquier momento, aunque no se halle en actividad diaria o permanente, sí debe considerarse—para los efectos de un impuesto—como elemento integrante del ejercicio de la industria. La instalación de una fábrica es manifestación real de que se va a producir el artículo. De aquí que sea inadmisible que el impuesto sobre la instalación de fábricas de licores viole el principio de la libertad de industria, pues aunque la instalación de un aparato destilador de licores no se califique como uno de los elementos constitutivos del ejercicio de la industria, los Departamentos tienen facultad para establecer impuestos sobre la sola instalación, en virtud del ordinal 3.° del artículo 97 del Código Político y Municipal, una vez que no se

(1) Este inciso dice: «Además, si pasaren treinta días desde la fecha del requerimiento sin hacerse el suministro del papel sellado, se entenderá que la parte renuente desiste de la instancia o del recurso».

opone al sistema tributario nacional, ni afecta materias gravadas por la Nación. Lo propio cabe decir respecto de la rectificación de alcoholes, operación determinante de más altos grados de fuerza, y que, por lo mismo, tiene por objeto producir un artículo de mejor calidad para el consumo. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 139 y 140).

LXXIX

Devolución de derechos de aduana

1.—Lo estatuído en los artículos 147 y 2024 del Código Fiscal de 1873, en relación con la devolución a particulares por derechos de aduana exigidos indebidamente, está vigente. En consecuencia, la Corte de Cuentas no sólo puede, al finiquitar una cuenta anual, reconocer el reparo por reclamación del interesado, sino que está obligada a hacerlo de oficio, una vez que haya llegado a la convicción de que el error existe, y así lo reconocerá en el auto de fenecimiento, y si lo aprueba la Sala de Apelación, el Presidente de la Corte dará aviso al Poder Ejecutivo, remitiéndole copia de lo conducente, para que aquél, de acuerdo con los reglamentos de contabilidad y con las resoluciones dictadas en desarrollo de esto, expida, *sin más requisito*, la correspondiente orden de pago, "salvo los casos sometidos a la decisión del

---

(1) Artículo 97, numeral 36 del Código Político y Municipal, artículo 98 numeral 5.º; Ley 8.ª de 1909; artículo 48 del Acto legislativo número 3 de 1910. Véase *Facultades de las Asambleas*.

Jurado de Aduanas." (Concepto, 18 septiembre 1915, I, 491).

LXXX

Documento auténtico

1.—Las declaraciones y aseveraciones de los documentos auténticos no pueden ser contradichas o impugnadas, en cuanto a su exactitud, por los individuos que los autorizaron o aprobaron, y hacen fe ante terceros mientras no se presente en juicio prueba competente en contrario. Sería inmoral y opuesto a la justicia, que se permitiera a un individuo valerse de la falsedad asentada por él mismo como funcionario en un documento auténtico para atacar la existencia o validez de un acto. (Sentencia, 15 octubre 1915, II, 64).

2.—Todo hecho del cual la ley ordena que se deje constancia escrita, como los actos judiciales o administrativos, la calidad de ser o haber sido empleado público un individuo, etc., deben comprobarse con el respectivo documento en que conste el hecho en la forma que la ley le da valor de documento auténtico. Sólo cuando se demuestra que han desaparecido los archivos o documentos constitutivos de la prueba, son admisibles dos clases de pruebas supletorias: 1.° otros documentos que puedan reemplazar los perdidos, completados con prueba testimonial; y 2.° prueba testimonial como medio de acreditar el hecho, una vez que del propio modo se justifique la falta absoluta de las

pruebas preestablecidas y escritas. (1) (Sentencia, 11 septiebmbre 1916, III, 466).

LXXXI

Documento oficial

1.—Por documento oficial debe entenderse, según el sentido natural de la expresión, toda escritura, instrumento u otro papel autorizado, de origen oficial, con que se pruebe, acredite o haga constar alguna cosa. No tienen el carácter de documentos oficiales los simples memoriales, peticiones o escritos que los particulares, en defensa o en ejercicio de sus derechos, dirigen a las autoridades de la República, aun cuando estén destinados a reposar en archivos públicos. (Sentencia, 30 septiembre 1915, II, 527).

LXXXII

Domicilio privado

1.—Pueden las Asambleas Departamentales ordenar la vigilancia de las fábricas de licores a cualquiera hora del día o de la noche por medio de los empleados de la Renta, como una consecuencia de la prohibición de mantener tales fábricas en el domicilio privado. Una medida de esta clase racionalmente entendida y aplicada, no es contraria a la garantía constitucional de la inviolabilidad del domicilio. La prohibición de mantener fábricas en domicilio privado debe entenderse, no en el sentido riguroso de que en determinado sitio o edificio no puedan coexistir una fábrica en funcionamien-

(1) Artículos 682 y 683 del Código Judicial.

to y el domicilio privado de personas o familias, sino en el de que las salas o departamentos donde funcione la fábrica o se practiquen operaciones accesorias, no puede servir de dormitorio, alcoba y demás servicios indispensables de la vida privada, propiamente dicha. (1) (Sentencia, 30 mayo 1916, III, 149).

LXXXIII

Donación

1.—La donación de un crédito a una Comunidad religiosa que lo acepta *ad referendum*, es decir, cuando esta aceptación debe ser ratificada por el Superior de la Congregación, no hace dueña a ésta de tal crédito si la ratificación no tuvo lugar. Carece de valor, por tanto, en este caso, toda solicitud tendiente al reconocimiento y pago del crédito por parte de quien no se hizo dueño del crédito. (2) (Sentencia, 23 febrero 1915, I, 151).

2.—Si el destino de las donaciones intervivos o testamentarias para objetos de beneficencia o de instrucción pública no puede ser variado por el Legislador (artículo 36 de la Constitución), menos puede serlo por una Asamblea Departamental, que no tiene otras funciones que las que le señala la ley y la Carta Fundamental. (3) (Sentencia, 13 septiembre 1915, I, 816).

---

(1) Artículo 23 de la Constitución; artículos 804 a 811 del Código Judicial; artículos 158 a 164 del Código de Policía de Cundinamarca.

(2) Véase *Suministros;* artículos 1469, inciso 3.°, y 1284 del Código Civil; artículo 345 del Código Judicial.

(3) Artículo 54 del Acto Legislativo de 1910.

E

LXXXIV

Ejecución de sentencias

1.—La doctrina según la cual en los juicios de una sola instancia la ejecución de la sentencia corresponde al Juez o Tribunal que la dicta, debe entenderse respecto de aquellos casos en que por la sentencia se condene al pago de alguna suma, a la ejecución de algún acto, a la entrega de una cosa o de una propiedad raíz, o cuando en ella se declare a favor de alguien la posesión de una cosa o propiedad determinada, o, al contrario, se le prohiba hacer alguna cosa. Tratándose de la revisión de una resolución ministerial interpretativa de disposiciones legales vigentes, la sentencia, sea que confirme, sea que infirme la resolución acusada, se cumple con sólo dar aviso al Ministerio respectivo y publicarla en el periódico oficial. (1) (Sentencia, 23 marzo 1915, I, 228).

2.—El mandato del artículo 868 del Código Judicial (2) queda cumplido, respecto de las sentencias del

---

(1) Artículos 868 y 869 a 874 del Código Judicial; artículo 114 de la Ley 105 de 1890.

(2) Este artículo dice: «La ejecución de una sentencia corresponde al Juez que pronunció la de primera instancia. En el caso de que el juicio no hubiere tenido más que una sola instancia o que la sentencia hubiere de ejecutarse sin embargo de la apelación, su ejecución corresponde al Juez o Tribunal que la pronució, quien procederá por sí o por medio de comisionado en su caso».

Consejo de Estado, con el aviso al respectivo Ministerio, tratándose de una resolución gubernativa, y la publicación en el periódico oficial; y toca al Ministerio y no al Consejo impartir las órdenes del caso, a fin de que la decisión del Consejo sea acatada y para que los agentes del mismo Ministerio obren en conformidad con la decisión del Consejo. (Sentencia, 23 marzo 1915, I, 228).

LXXXV

Ejecutoria

1.—El auto de fenecimiento de una cuenta en segunda instancia, sin cargo alguno en contra del responsable, no es consultable; de esa providencia sólo puede apelar el Procurador general de la Nación, y si este empleado no interpone apelación, el auto queda ejecutoriado sin necesidad de declararlo así. (1) (Sentencia, 22 enero 1917, III, 623).

LXXXVI

Elección

1.—Tanto la determinación de la Asamblea de efectuar una elección, como la ejecución de aquella determinación, es decir, la elección misma, constituyen resoluciones, las cuales caen bajo la sanción de nulidad si en algún concepto atacan la Constitución o la ley, y su conocimiento compete a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en la forma que de-

---

(1) Artículo 367 del Código Fiscal.

termina la Ley 130 de 1913. (1) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 31).

2.—No sólo es causal de nulidad de la elección de Senadores el ataque al artículo 94 de la Constitución, (2) es decir, el que los nombrados no reúnan las condiciones que ella requiere, sino cualesquiera otras transgresiones de la Constitución o la ley, cometidas en una elección o en la designación de Consejeros Electorales. (3) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 40).

3.—Si bien la nulidad de la elección de Consejeros Electorales implica la de los Senadores que estos nombran, la recíproca no es cierta. En otros términos, puede ser nula la designación de Senadores cuando el Consejo Electoral ha violado la Constitución o la ley al hacer la elección, sin que por ello deje de ser válida la de Consejeros Electorales. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 41).

4.—De que no diga la ley a qué autoridad corresponde actualmente conocer del juicio especial sobre la nulidad de la elección de Senadores, considerada separadamente, no puede concluírse que falte autoridad competente para conocer del juicio sobre la nulidad de la elección de Consejeros Electorales, desde luego que

(1) Artículo 181 de la Constitución.

(2) Este artículo dice: «Para ser Senador se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano no suspenso, tener más de treinta años de edad, y disfrutar de mil doscientos pesos, por lo menos, de renta anual, con rendimiento de propiedades o frutos de honrada ocupación.»

(3) Artículo 181 de la Constitución; artículo 204 de la Ley 7.ª de 1888; artículo 39 de la Ley 119 de 1892; artículo 52 de la Ley 130 de 1913.

este acto es uno de los que proceden de la Asamblea Departamental (1) y que los actos de este Cuerpo administrativo están sujetos a sanción de nulidad que aplican los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (2) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 41).

5.—Las causas de responsabilidad y de cualesquiera otros delitos cometidos en asuntos electorales, son del conocimiento de los Jueces de Circuito, por ser materia propia del Poder Judicial ordinario (3) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 43).

6.—No son válidos los nombramientos o elecciones que hacen las Asambleas Departamentales si a las respectivas sesiones no concurre la mayoría absoluta de los miembros legítimos de ella. (4) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 60).

7.—Hasta ahora el único sistema acogido en Colombia para dar representación a las minorías, es el llamado del voto incompleto y del escrutinio pleno, practicado conforme al artículo 33 de la Ley 42 de 1905, el cual ha podido ser establecido por el legislador, aun cuando no existiese el precepto constitucional (artículo 4 del Acto Legislativo número 8 de 1905) que consagra la representación de las minorías. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 65).

---

(1) Artículo 13 del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículo 97 ordinal 18 de la Ley 4.ª de 1913.

(2) Ley 130 de 1913.

(3) Artículo 12, inciso 1.º de la Ley 80 de 1910.

(4) Artículos 90 y 99 del Código Político y Municipal.

8.—La organización electoral, en general, es materia propia de la ley ordinaria. Para adoptar, pues, un sistema de elección, no se requiere expresa facultad o determinación en la Carta Fundamental, de manera que si ésta no impone expresamente el implantamiento de ciertos métodos, es libre el legislador para establecer el que a bien tenga. (1) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 65).

9.—No se quebranta el principio de la representación proporcional a que tiende el voto incompleto, cuando resulta una votación unánime a favor de determinados candidatos. La unanimidad indica una de dos cosas: o que sólo existe en el seno de la corporación una sola agrupación política, y en tal caso no hay minorías, o que habiendo varias agrupaciones o tendencias, han llegado a un acuerdo para dar todos los miembros sus votos por los respectivos candidatos, de modo que éstos vienen a representar a las diversas agrupaciones que se han puesto de acuerdo. (2) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 67).

10.—El artículo 103 de la Ley 7.ª de 1888 ha dado lugar, por los términos poco precisos en que está redactado, a diversas y encontradas interpretaciones en el modo de declarar cuáles deben ser considerados como primeros suplentes y cúales como segundos, en la elección de Diputados y Representantes. Lo más correcto,

---

(1) Artículo 181 de la Constitución.

(2) Artículo 45 del Acto Legislativo número 3 de 1910.

en concepto del Consejo de Estado, es declarar primeros suplentes a los que con tal carácter aparecen en las boletas respectivas, aun cuando los que figuren como segundos hayan reunido más votos. Esta doctrina está de acuerdo con la equidad y ella respeta la voluntad de las Juntas y Comités de los partidos al observar el orden de las listas designado por ellas. (1) (Concepto, 1.° febrero 1916, II, 107).

LXXXVII

Empleados departamentales

1.—Corresponde a los Gobernadores el nombramiento de los empleados departamentales cuyo nombramiento no esté atribuído a ninguna otra autoridad por la Constitución o por la ley, como Jefes de la administración Seccional sobre quienes gravita la responsabilidad en el manejo de los intereses públicos. (1) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 613).

2.—Las Asambleas Departamentales carecen de facultad para acordar ternas para el nombramiento de Tesorero y Administrador general de Rentas de los Departamentos. (1) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 612).

---

(1) Algunas Juntas Electorales han seguido este sistema; pero otras, por el contrario, han declarado primeros suplentes a los que han obtenido mayor número de votos, sin tener en cuenta su colocación en las papeletas de votación; y algunos otros han llegado a prescindir del orden de colocación de las papeletas, eligiendo suplentes de un principal a individuos que no figuran sino como suplentes de otro principal.

(1) Artículo 59 del Acto Legislativo de 1910; artículo 127, ordinal 2.° de la Ley 4.ª de 1913. Véase *Jurisprudencia de la Corte Suprema* número 2523.

(1) Artículo 97 del Código Político y Municipal; artículo 54, numeral 3.° del Acto legislativo de 1910. *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, número 1383.

3.—La facultad que tienen las Asambleas Departamentales para hacer nombramientos, desde la sanción de la ordenanza que disponga ese acto, se halla limitada al ejercicio de las funciones que tácitamente señalan a tales entidades los artículos 54, inciso 3.° del Acto Legislativo número 3 de 1910, y 17, 18, 19 y 21 del artículo 97 del Código Político y Municipal. (1) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 612).

4.—En la facultad que asiste a las Asambleas respecto de creación de los empleos necesarios para el servicio del Departamento, no está comprendido el derecho de hacer nombramientos. De otro modo quedarían destruídas las limitaciones fijadas al efecto en la misma Constitución y en la ley. (1) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 612).

5.—Los empleados que llevan el carácter real de agentes del Gobernador en lo político o en lo administrativo, o cuyas funciones, por su naturaleza, sean de aquellas que tienen por objeto cumplir y desarrollar las iniciativas y la acción del Jefe del Departamento, deben depender de éste. Si ha de ser una e indivisible la dirección superior permanente de las tareas administrativas; si esa dirección corresponde al Gobernador, quien está sujeto a responsabilidad, de forma que a él se le imputan los malos resultados o se le acreditan los éxitos provechosos, es indispensable que pueda obrar con

(1) Artículo 97 del Código Político y Municipal, ordinal 16. *Jurisprudencia de la Corte Suprema.*

libertad, se entiende, en la propia materia de sus gestiones. Así, debe establecerse completa armonía o coordinación entre los distintos órganos del mecanismo oficial, y el jefe no ha de estar sujeto a trabas u hostilidades de parte de los colaboradores, (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 168).

6.—Los empleos de Visitador Fiscal, Ingeniero del Departamento, e Inspector de caminos, siendo por ordenanzas departamentales, tienen el carácter real y positivo de agentes del Gobernador, por la naturaleza de sus funciones, aun cuando la Asamblea que crea estos puestos no los considere como tales agentes. (2) (Sentencia, 15 enero 1917, III, 582).

LXXXVIII

Empleados públicos

1.—La calidad de empleado nacional sólo puede resultar del ejercicio de funciones en asuntos del Estado, mediante un nombramiento seguido de la posesión. Al hablar la ley de descuentos en los sueldos de *empleados públicos nacionales*, debe entenderse que ella sólo se refiere a las asignaciones de los individuos que se hallen en esas condiciones, y no a aquellas plazas o prebendas que no remuneran propiamente el servicio correspondiente a un empleado público. (3) (Sentencia, 23 octubre 1916, III, 321).

---

(1) Artículos 47 y 58, ordinal 2.º del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículos 123 y 127, ordinales 1.º y 2.º de la Ley 4.ª de 1913.
(2) Artículo 5 de la Ley 84 de 1915.
(3) Artículo 1.º de la Ley 87 de 1915; Decreto número 23 de 1913; Ley 68 de 1912; artículo 44 del Código Militar; artículo 27 del Código Civil.

2.—El artículo del Código Político y Municipal (1), que define quiénes son empleados públicos, comprende en ellos a todos los que ejerzan cualquiera función pública. (Concepto, 16 febrero 1916, II, 296).

3.—El carácter de empleado nacional, departamental o municipal no se determina por el lugar donde se desempeña el destino, sino por el empleo mismo y por las funciones inherentes a él. (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 552).

LXXXIX

Empleo militar

1.—Cuando un militar demanda pensión por haber peleado en cierto combate en defensa del territorio patrio, debe comprobar con el despacho militar o con otro documento público auténtico, que el día del combate tenía el grado militar efectivo que dice. La prueba testimonial es aquí inadmisible. (2) (Sentencia, 30 agosto 1915, II, 188).

2.—El empleo militar es uno de aquellos hechos que, conforme a la regla del artículo 682 del Código Judicial, no admite prueba testimonial sino en los casos excepcionales que contempla el artículo siguiente de la misma obra, es decir, cuando se demuestra previamente que el documento original se perdió, o desapareció el archivo en donde pudiera acreditarse que el documento se expidió, o, en general, cuando

(1) Artículo 5.º de la Ley 4.ª de 1913.

(2) Artículo 7.º de la Ley 50 de 1886; artículo 17 de la Ley 149 de 1896.

se justifica previamente la absoluta falta de las pruebas preestablecidas y escritas, casos todos en los cuales es admisible el dicho de testigos para completar la prueba. (1) (Sentencia, julio 26 1916, III, 182).

XC

Enfermedad

1.—La muerte de un individuo por enfermedad contraída en campaña, es asunto del dominio de la prueba pericial. Ello no puede demostrarse por medio de testigos sino en casos muy determinados, por tratarse de enfermedades cuyos síntomas son generalmente conocidos, en que los testigos han visto al paciente caer a cama y luégo morir. (Sentencia, 15 junio 1915, II, 507; Sentencia, 10 julio 1916, III, 660; Sentencia, 12 abril 1915. I, 174; Sentencia, 11 diciembre 1916, III, 353).

XCI

Erogaciones

1.—Fuera de los casos taxativamente fijados por el artículo 260 del Código Fiscal, (2) no puede decirse que haya ordenación ilegal de una eroga-

(1) Artículo 16 de la Ley 49 de 1898; artículo 683 del Código Judicial.

(2) Este artículo dice: «Por regla general, ninguna erogación del Tesoro es válida si no concurren las siguientes circunstancias

a) Que en el Presupuesto haya sido apropiada la partida correspondiente, o que el Gobierno haya abierto el correspondiente crédito, dentro de los límites trazados por los artículos 217 a 232.

b) Que el Liquidador respectivo haya hecho el reconocimiento del crédito a cargo del Tesoro.

c) Que el Ordedador haya expedido la orden de pago correspondiente; y

d) Que el Pagador verifique éste con arreglo a la orden respectiva.»

ción del Tesoro. Así, pues, la falta de licitación pública en los contratos sometidos a esta formalidad, no puede considerarse como ordenación ilegal de la erogación que ellos implican. (1) (Sentencia, 12 junio 1915, II, 162).

2.—Festejar la inauguración de una empresa e invertir en el festejo sumas más o menos cuantiosas, puede ser tan conveniente cuanto se quiera; pero los gastos que se hagan con ese fin no se justifican sino por la aquiescencia del dueño de la empresa. Si en las de carácter privado esto es así, en las emprendidas por la Nación no hay por qué no rija la misma restricción. Y no habiendo ésta autorizado gastos en ese sentido por medio de la ley, que es la declaración de su voluntad, la erogación ordenada por un Ministro respecto de un gasto, bajo el pretexto de una razón de conveniencia, como es, v. gr., la inauguración de un ferrocarril, es una medida ilegal, por más plausibles que hayan sido los propósitos de aquel empleado al ordenar el gasto. (2) (Sentencia, 6 diciembre 1916, III, 360).

3.—La utilidad no es una razón que pueda justificar por sí misma la erogación de un gasto no previsto clara y terminantemente en el presupuesto. Ella es una razón tan lata y tan fácil a desproporcionadas interpretaciones, que bien podría desviarse por completo el destino de toda asignación fiscal. Apelando a la utilidad,

---

(1) Artículo 373 del Código Fiscal.
(2) Artículos 260 y 262 del Código Fiscal; Ley 129 de 1913; Decreto número 1087 de 1914.

se tendrían también por legítimas las sumas que se invirtieran en el pago de comisionados oficiales que salieran por toda la República a hacer la propaganda de un ferrocarril, porque con ello podría despertarse un mayor entusiasmo por esas obras de progreso y determinar el acercamiento de personas residentes aún en lugares lejanos, todo lo cual es apto para fomentar nuevos negocios y acrecentar el tráfico, pero no para legalizar un gasto no previsto en la ley. (Sentencia, 6 diciembre 1916, III, 361).

XCII

Establecimientos bancarios (Existencia en caja)

1.—Respecto de las cantidades que los Bancos deben por depósitos y cuentas corrientes en oro, papel moneda y plata que circulan en el país, es de estricta aplicación el artículo 4.° de la Ley 77 de 1890, en virtud del cual tales establecimientos deberán conservar en moneda legal en sus cajas el veinte por ciento (20°/₀), cuando menos, del importe de dichos depósitos y cuentas corrientes; y para el efecto de lo que adeuden los mismos establecimientos, como inmediatamente exigible en giros a la vista por monedas extranjeras, parece evidente que los valores a la orden que tengan en poder de sus corresponsales en el exterior, responden o garantizan el pago de tales deudas. (Concepto, 20 noviembre 1916, III, 390).

Véase *Bancos*.

XCIII

Establecimientos de enseñanza

1.—Si los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores (artículo 31 de la Constitución), y si de conformidad con el artículo 39 de la Ley 39 de 1903, son autónomos los establecimientos de instrucción pública que tengan bienes o rentas propios, las Asambleas Departamentales carecen de facultad para convertir en Liceos de enseñanza secundaria los establecimientos de instrucción superior fundados con donaciones o recursos particulares, aunque el Departamento preste a tales establecimientos algún auxilio. (1) (Sentencia, 13 septiembre 1915, I, 816).

2.—Correspondiendo al Gobierno privadamente (artículo 122 del Decreto número 491 de 1904) la facultad de designar los establecimientos de enseñanza que pueden conceder títulos de Bachiller en Filosofía y Letras, las Asambleas Departamentales no pueden, dentro de la legalidad, disponer lo que les plazca en relación con establecimientos de instrucción superior. (1) (Sentencia, 13 septiembre 1915, I, 817).

---

(1) Artículos 36 de la Constitución, y 54 del Acto Legislativo de 1910.

(1) Ley 39 de 1903; artículo 12 de la Ley 153 de 1887.

XCIV

Estampillas

1.—Pretender negar a un ciudadano el derecho de presentar una estampilla para que se le pueda reconocer el carácter de apoderado de una de las partes, cuando precisamente se le ha desconocido ese carácter por falta de la estampilla cuya admisión se quiere negar (por el Fiscal), es encerrarse en un círculo vicioso que la ley no puede consagrar y que los Jueces no pueden aceptar sin incurrir en denegación de justicia; es pretender el implantamiento de un formulismo a que no pueden someterse los procedimientos del Consejo de Estado. (Auto, 17 octubre 1916, III, 644).

2.—Los interesados a quienes pudo afectar la falsificación de estampillas, no están obligados a adherir estampillas nuevamente a los documentos de que tratan los artículos 4.° y 5.° de la Ley 115 de 1914; pero en el caso de que se adhieran y se anulen dentro del término de los treinta días siguientes al del otorgamiento, tales documentos no prestarán mérito ejecutivo, ni serán admisibles en juicio, ni tendrán valor en ningún asunto oficial mientras no se adhieran estampillas legítimas por valor cuádruple del que primitivamente corresponda según la ley, y mientras no sean anuladas por el empleado expendedor de esas especies, en el lugar de la residencia de la persona interesada en hacerlo. (Concepto, 31 octubre 1916, III 271).

3.—El Gobierno no debe reconocer la validez de las estampillas falsificadas, aun cuando aparezcan anuladas por el funcionario encargado de llenar este requisito, por ser ellas el producto de la comisión de un delito contra la fe pública. (Concepto, 31 octubre 1916, III, 271).

XCV

Estimación de la fianza

1.—Al Consejo de Estado no le corresponde estimar por medio de peritos la capacidad pecuniaria de los fiadores que aseguran a un empleado de manejo, cuando se trata de fianza provisional (artículo 291 del Código Fiscal), o definitiva (artículo 294 id.) (1) (Resolución, 3 agosto 1915, II, 491).

XCVI

Explotación de minas

1.—En los contratos que celebre el Gobierno sobre explotación de minas y depósitos de guano, es ilegal toda distinción que tienda a sustraer de los elementos que deben restituírse al Estado aquellos que no sean de propiedad del contratista. Pertenezcan o no a éste los elementos de transporte y demás de que habla el artículo 110, inciso *b*) del Código Fiscal, a la expiración del contrato deben ingresar al patrimonio del Estado. (Resolución, 23 febrero 1915, I, 478).

---

(1) El Consejo de Estado nombra peritos avaluadores de la finca que se da en hipoteca a favor de la Nación. Artículo 289 del Código Fiscal.

2.—Al prescribir el inciso *b*) del artículo 110 del Código Fiscal que pertenecen a la Nación, a título gratuito, todos los medios de transporte y elementos de explotación empleados por el empresario, estatuye que tales cosas le pertenecen desde que son empleadas allí. De modo que el empresario no puede reservarse para sí ninguno de esos elementos, porque no se ve cómo puedan ellos ser de uso particular. (Sentencia, 10 marso 1915, I, 478).

Véase *Minas*.

XCVII

Expropiaciones

1.—Para declarar a cargo de la Nación el valor de expropiaciones, es necesario que se halle comprobado con documentos auténticos oficiales el carácter de Agente del Gobierno de quien hizo la expropiación. No basta que quien verificó la expropiación se hubiera declarado, en el momento de hacerla, Agente del Gobierno, o que así lo afirmen individuos las más de las veces desconocidos, sin expresar las razones que hayan tenido para considerar Agente del Gobierno al autor de la expropiación, sino que es preciso que tal carácter resulte de documentos auténticos oficiales, emanados de algún archivo público nacional, departamental o provincial. (1) (Sentencia, 27 septiembre 1915, I, 715).

(1) Decreto número 104 de 1903.

2—La presentación en tiempo oportuno de una demanda contra el Gobierno por expropiaciones de guerra, aunque en ejercicio de un poder defectuoso en la forma, impide que se extinga el derecho del actor, aun cuando la ratificación de lo actuado hubiese ocurrido después de expirar el término para intentar esta clase de demandas. (Sentencia, 26 agosto 1916, II, 332).

3.—Presentada y admitida que sea una demanda de esta clase con las pruebas que el actor crea la sustentan legalmente, éste carece de derecho para introducir nuevas comprobaciones a su arbitrio. La ley ha entregado al recto criterio del Agente del Ministerio Público y a la sabiduría y discreción del Juez, ampliar, ratificar o rectificar las pruebas, cuando sea necesario, en beneficio de la justicia. Puede el demandante, pues, en defensa de sus derechos, aducir contrapruebas sobre la materia de un auto para mejor proveer, dentro del término legal (artículo 163 de la Ley 10 de 1890), pero en modo alguno puede admitirse que este derecho le asista para producir, fuera de juicio, comprobaciones tendientes a contrarrestar las que se hayan recogido en contra de la acción intentada. (1) (Sentencia, 13 enero 1916, III, 306).

4.—Al expresar el Decreto número 104 de 1903 que la Nación responde "por los créditos prove-

(1) Artículos 22, 23, 24, 25 y 28 de la Ley 163 de 1896; artículos 84 y 95 de la Ley 130 de 1913.

nientes de suministros y expropiaciones...que se hayan hecho por el Gobierno Nacional y por sus Agentes civiles y militares," debe entenderse que no puede decretarse reconocimiento alguno a cargo del Tesoro por aquellas causas, sino cuando esté suficientemente demostrado el carácter de agentes del Gobierno que tuvieran los individuos que hicieron o decretaron la expropiación. (Sentencia, 6 marzo 1916, III, 77).

XCVIII

Extranjeros

1.—Si los extranjeros pueden ocuparse en cualquier industria permitida; si están obligados a pagar los impuestos generales, dentro de las condiciones y limitaciones que se fijen al ejercicio de las industrias gravadas, y si el cobro de las contribuciones afecta los derechos de propiedad y de trabajo, necesariamente han de tener aquéllos libertad para hacer uso de los medios legales en defensa de sus derechos e intereses, de la misma manera que los colombianos. En consecuencia, los extranjeros residentes en Colombia tienen capacidad para ejercitar las acciones de nulidad que otorgan los artículos 52 y 71 de la Ley 130 de 1913, contra los actos de las Asambleas Departamentales que afecten o puedan afectar de alguna manera sus derechos de propiedad o de industria. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 138).

---

(1) Artículos 11, 12 y 19 de la Constitución; artículo 14 de la Ley 145 de 1888; artículo 18 del Código Civil; artículo 57 del Código Político y Municipal; Ley 110 de 1914.

2.—La doctrina según la cual la Nación debe responder a los extranjeros de las expropiaciones, empréstitos, daños materiales, etc., causados por ella o sus agentes en los bienes de aquéllos, con motivo de la guerra, sólo en cuanto se demuestre satisfactoriamente que el empréstito, expropiación, daño o pérdida, ha sido motivado realmente por actos de los agentes del Gobierno legítimo, como son, v. gr., haber tomado los bienes o haber impedido el libre ejercicio del derecho de propiedad sobre esos bienes, es una regla que habrá de tener aplicación únicamente en aquellos casos en que haya directa relación entre la causa y el efecto, es decir, que aparezca que sin la detención de las cosas por parte de las autoridades el acto posterior que causa el daño o la pérdida no se habría consumado. La nación es, pues, responsable, aun cuando el daño, la exacción o la pérdida sobrevenga posteriormente por hechos que no puedan atribuírse a los dueños de los bienes o a los representantes de éstos o por actos de fuerzas revolucionarias o agentes de éstas. Mas, para que tal obligación deba satisfacerse por la Nación, es necesario, asimismo, entre otros requisitos, que quien intenta una reclamación de esta clase dé la prueba de que al tiempo de verificarse la exacción o daño era dueño de los bienes que reclama. (Sentencia, 20 noviembre 1916, III, 732).

F

XCIX

Fabricación de billetes

1.—El haber celebrado la Junta de Conversión un contrato relativo a la fabricación de billetes representativos de oro, de conformidad con lo ordenado por el artículo 7.° de la Ley 70 de 1913, no impide que este contrato pueda ser modificado o sustituído por otro. Aquí son aplicables los preceptos generales del Derecho Civil, según los cuales un contrato puede ser invalidado o modificado por consentimiento mutuo de las partes, prestado con capacidad legal. (Sentencia, 26 marzo 1915, I, 114).

C

Facultades de las Asambleas

1.—No existiendo, como no existe, precepto constitucional ni legal alguno que dé a las Asambleas la facultad de acordar ternas para que de ellas se nombren el Tesorero y Administrador General de Rentas Departamentales, estas corporaciones no pueden abrogarse esa atribución. (1) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 612).

---

(1) Artículo 54, ordinal 3.° del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículo 97, ordinales 17, 18, 19 y 21 de la Ley 4.ª de 1913.

2.—No pueden las Asambleas salirse de la órbita que la ley les traza, porque siendo corporaciones meramente administrativas, deben sujetarse a la norma fijada por el único Cuerpo que en ejercicio de la soberanía expide leyes de obligatoria observancia, tanto para los funcionarios públicos como para los individuos que residen en la Nación (1) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 607).

3.—No existe disposición constitucional ni legal, que prohiba a las Asambleas gravar un artículo con más de un impuesto. Las limitaciones vigentes son las que determina el ordinal 3.° del artículo 97 de la Ley 4.ª de 1913, a saber: la de que el impuesto se conforme con el sistema tributario nacional, y la de que no recaiga sobre artículos que sean materia de impuestos de la nación, excepto cuando medie facultad legal. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 140).

4.—Tanto las Asambleas como los Gobernadores han recibido directamente del Legislador la facultad de imponer determinados castigos, cada uno por faltas que la misma ley determina; pero ninguna ley autoriza a las Asambleas para delegar esta atribución, que no tiene carácter reglamentario y que, al contrario, es

---

(1) Artículo 97 de la Ley 4.ª de 1913; Artículo 54 del Acto Legislativo número 3 de 1910.

(1) Ley 97 de 1913; Ley 8.ª de 1909. Véase *Destilación de alcoholes; Anales del Senado*, números 43 y 44 de 1913, exposición del Senador J. V. Concha.

esencialmete sustantiva. (1) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 432).

CI

Facultades de los Gobernadores

1.—El hecho de que el acto de un Gobernador (nombramiento de un Prefecto), pueda oponerse a prohibiciones terminantes de una Ordenanza (exclusión de ciertas personas para el desempeño de algunos empleos) no constituye razón jurídica de acusación de aquel acto para ante la jurisdicción contenciosa, si él está conforme con las facultades que el Código Político y Municipal reconoce a los Gobernadores en cuanto a nombramiento y remoción de sus empleados subalternos. Esto por el principio general de que las leyes prevalecen sobre las Ordenanzas. (2) (Sentencia, 7 noviembre 1916, III, 430).

2.—Los Gobernadores, como Jefes de la Administración departamental, tienen, respecto de las ordenanzas, *mutatis mutandis*, las mismas facultades reglamentarias que por el artículo 120, ordinal 3.° de la Constitución corresponden al Presidente de la República como Jefe Supremo del Poder Ejecutivo, en relación con las leyes. Pueden, en consecuencia, las Asambleas confiar a los Gobernadores el cumplimiento de sus mandatos y dejar a estos Agentes el desarrollo de las ordenanzas, sobre todo, de las

(1) Artículos 97, ordinal 28, y 127, ordinal 18, del Código Político y Municipal.

(2) Artículos 127 y 140 del Código Político y Municipal.

que se relacionan con la distribución, recaudación e inversión de los impuestos, siempre que tales autorizaciones sean compatibles con la naturaleza del Poder Ejecutivo y que las materias a que se refieran no pertenezcan, por su índole misma, a la competencia del Poder Legislativo o de las Corporaciones que ejerzan atribuciones similares en los regímenes departamental y municipal. (1) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 232).

CII

Facultad reglamentaria

1.—La facultad reglamentaria que respecto de las ordenanzas tienen los Gobernadores, no puede entenderse que van hasta reformar o derogar las disposiciones de las mismas Ordenanzas. (Sentencia, 5 diciembre 1916, III, 604).

2.—En Colombia tienen el poder reglamentario, por derecho propio, el Gobierno Nacional, el Departamental y el Municipal. Pero siendo de carácter sustantivo las disposiciones penales, ya que con ellas se comprometen más o menos gravemente los derechos e inmunidades individuales o sociales, la facultad de establecer penas no puede delegarse a las autoridades del Ramo ejecutivo. (2) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 248).

---

(1) Artículo 97, ordinal 37 del Código Político y Municipal.

(2) Véase *Amancebamiento*.

CIII

Fecha

1.—El error cometido por el demandante que acusa una resolución Ministerial, referente al mes en que ella se profirió, no afecta en nada el fondo de la demanda si en ella se acompaña la copia del acto que se acusa, con indicación del número que le corresponde y la fecha en que se dictó. Tal equivocación no desvirtúa la determinación del acto; y en todo caso tal error no traería consecuencia desfavorable al demandante, si de la confrontación de la demanda con los puntos sobre que versa la Resolución se deduce, sin lugar a duda, cuál es la providencia contra la cual se inicia el recurso. (Sentencia, 13 noviembre 1916, III, 540).

CIV

Fenecimiento de cuentas

1.—Los alcances deducidos a cargo de los responsables en el fenecimiento provisional de las cuentas mensuales, aun cuando estén ejecutoriados los autos, es preciso incorporarlos en el auto de fenecimiento general definitivo, a fin de que presten mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva. (1) (Sentencia, 7 noviembre 1916, III, 571).

CV

Fianza de manejo

1.—Ni el Inspector General de Correos y Telégrafos, ni los Administradores Generales de los mis-

(1) Artículos 1096, 349 y 405 del Código Judicial.

mos ramos están obligados a prestar fianza de aseguro, por no ser empleados de manejo, según el sentido legal de esta palabra. (1) (Concepto, 11 septiembre 1916, III, 286).

CVI

Firma

1.—No tiene valor ninguno la notificación por edicto de una Sentencia del Tribunal Seccional Administrativo, si el edicto aparece con la firma de uno solo de los Magistrados y del Secretario del Tribunal: él debe ser firmado del mismo modo que la Sentencia, es decir, por todos los Magistrados que concurren a darle vida. (2) (Auto, 13 septiembre 1915, II, 222).

2.—El auto por el cual se concede la apelación de una sentencia del Tribunal Seccional ante el Consejo de Estado, debe ser firmado por todos los Magistrados que lo componen. Siendo la providencia apelada obra del Tribunal pleno, el recurso no puede concederse sino por todo el Tribunal, por ser éste el Juez de la causa. (3) (Auto, 9 septiembre 1915, II, 240).

3.—El Consejo de Estado no adquiere jurisdicción para conocer de la apelación de la providencia de la Sala de Decisión de la Corte de Cuentas que confirma un auto de fenecimiento pro-

---

(1) Artículo 247 del Código Fiscal; Ley 76 de 1914; Decretos ejecutivos números 1477 de 1914 y 26 de 1915.

(2) Artículos 438 y 834 del Código Judicial; artículo 35 de la Ley 105 de 1890.

(3) Artículo 891 del Código Judicial; artículo 115 de la Ley 105 de 1890.

visional de una cuenta, si el proveído que concede la apelación no está firmado por todos los Magistrados que componen la Sala. (1) (Auto, 1.° agosto 1916, III, 545).

4.—Apelado para ante la Sala de Decisión de la Corte de Cuentas un auto sobre fenecimiento provisional de una cuenta, el Magistrado que profirió el auto materia del recurso no debe hacer parte de la Sala de Decisión ni firmar la providencia que ésta profiera sobre el particular. (2) (Auto, 1.° agosto 1916, III, 545).

5.—Es incorrecto que los Magistrados (3) firmen sus providencias con lápiz de tinta. Tal práctica no consulta las disposiciones y los fines de la ley 43 de 1913. (Auto, 1.° agosto 1916, III, 545).

CVII

Firma del Gobernador

1.—Una providencia de un Secretario de Hacienda sin la firma del Gobernador respectivo, no comporta el carácter de una medida gubernativa susceptible del recurso contencioso administrativo, según la doctrina del artículo 111 de la ley 130 de 1913, (4) aunque sea presu-

(1) Artículo 364 del Código Fiscal.

(2) Artículo 353 del Código Fiscal.

(3) Se trata de los Magistrados de la Corte de Cuentas.

(4) Este artículo dice: «Son anulables como las ordenanzas de las Asambleas Departamentales, los decretos y demás actos de los Gobernadores, contrarios a la Constitución, a las leyes o a las ordenanzas, o lesivos de derechos civiles.

De los respectivos juicios conocen en primera instancia los Tribunales Administrativas Seccionales, y en segunda el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, según la tramitación establecida en los artículos 54 a 63 y 66 a 71».

mible que dicha medida fue consultada y autorizada en privado por el Gobernador. En un caso de esta clase al juzgador no le es posible desentenderse de la prueba literal para concluír que un documento dice lo que no se escribió en él y por tal modo asignar el carácter de acto gubernamental de un Gobernador a una medida que no lleva su firma. (1) (Sentencia, sin fecha, III, 441).

CVIII

Fraude a la renta

1.—Aun tratándose del domicilio propiamente privado, la persecución o represión del fraude a las rentas públicas es motivo legal para que pueda verificarse el registro de aquél. Lo que se requiere es que se fije en qué casos y circunstancias se puede penetrar (por ejemplo si media denuncio o conocimiento fundado de la respectiva autoridad); que se determine cuál es la autoridad competente a quien corresponde dar la orden escrita de penetración o allanamiento, y que se asienten las reglas de procedimiento, todo con el objeto de impedir abusos o violencias y deslindar responsabilidades. (2) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 152).

2.—Las Asambleas no están sujetas en cuanto al régimen que establezcan para la represión y castigo del fraude a las rentas, al sistema del Có-

(1) Véase *Jurisprudencia de la Corte Suprema* número 96.

(2) Artículo 23 de la Constitución; artículos 804 a 811 del Código Judicial.

digo Penal, ni a las reglas sobre sustitución, conversión y rebaja de condenas dictadas respecto de los delitos comunes, ni al procedimiento y pauta de prueba que se siguen en el orden judicial ordinario en los casos de gracia a personas honestas o inválidas. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 166).

3.—Si bien la organización de cada renta tiene sus servicios propios de policía para prevenir fraudes y daños o perjuicios en la materia particular de la renta, la intención del legislador acerca de las penas de reclusión y confinamiento se dirige únicamente a las materias de la policía ordinaria o común, que regulan los *Códigos de policía* así calificados. De aquí que sea ilegal establecer las penas de reclusión y confinamiento para castigar fraudes a la renta de licores. (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 163).

(1) Artículo 2022 del Código Judicial; artículo 97 del Código Político y Municipal; artículos 23, 25, 26 y 28 ordinal 28 de la Constitución; Ley 34 de 1892.

G

CIX

Garantías sociales

1.—Dentro del régimen punitivo de su incumbencia, las Asambleas están en el deber de amparar y hacer eficaces las inmunidades que consagran los artículos 23, 25, 26 y 28 de la Constitución; acatar las exenciones fundadas en tratados públicos y en los principios reconocidos de Derecho Internacional, y respetar el privilegio de fuero, según las leyes, como el de que "en el arresto o detención de los eclesiásticos se guardarán a éstos los miramientos debidos a su sagrado carácter" (Artículo 7.° de la Ley 34 de 1892), y como el de que los militares no pueden ser arrestados sino mediante los requisitos que demanda su condición. Pero esto no quiere decir que aquellas Corporaciones no puedan incorporar en el régimen penal de la Renta de licores la gracia que en el derecho común se concede a ciertas clases de personas para que puedan ser arrestadas en en su propia casa (artículo 63 del Código Penal); ni implica tampoco incapacidad, por parte de las mismas Asambleas, para establecer que dicha gracia sólo pueda concederse por el

Administrador General de la Renta, mediante los comprobantes que éste crea necesarios, y que se niegue a los reincidentes. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 166).

CX

Gobernadores

1.—Gravitando, como gravita sobre el Gobernador la responsabilidad en el manejo de los intereses públicos de los Departamentos, es lógico que a estos empleados corresponda el nombramiento de los Agentes Departamentales cuya provisión no esté atribuída por la ley ni por la Constitución a otra autoridad. (2) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 613).

CXI

Gobierno nacional

1.—Al prescribir el artículo 12 de la Ley 153 de 1887 que las órdenes y demás actos del Gobierno "serán aplicables mientras no sean contrarios a la Constitución," no debe entenderse que cualquier ciudadano pueda oponerse a su cumplimiento, pretextando inconstitucionalidad. (3) (Sentencia, 26 abril 1915, I, 188-89).

---

(1) Artículo 97, numeral 28 del Código Político y Municipal; artículo 2022 del Código Judicial.

(2) Artículo 59, numeral 2.º del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículo 127, ordinal 2.º de la Ley 4.ª de 1913. Igual doctrina ha sentado la Corte Suprema *(Jurisprudencia de la Corte Suprema)*.

(1) Artículos 52 y 53 del Código Político y Municipal; 120 de la Constitución; 11 del Código Civil.

CXII

Grado militar

1.—Si un Coronel efectivo es ascendido a General graduado y con este título sirve al Ejército y muere por enfermedad contraída en campaña, la viuda e hijos legítimos sólo tienen derecho a una recompensa unitaria correspondiente al sueldo de Coronel efectivo, porque el ascenso a General graduado no le daba derecho para devengar el sueldo de General, según el artículo 43 del Código Militar. (Sentencia, 31 noviembre 1915, II, 525).

2.—Si el demandante de una recompensa no acredita el grado del causante muerto en campaña al servicio del Gobierno, el Consejo de Estado debe optar por reconocerle el último grado o empleo en la milicia, es decir, el de soldado, auncuando esté comprobado que tenía el destino de Habilitado de la Comandancia. (1) (Sentencia, 22 noviembre 1915, II, 335; Sentencia, 4 octubre 1916, III, 629).

3.—El grado y destino deben probarse, principalmente, el primero con el despacho militar respectivo, el segundo con certificados del Ministerio de Guerra. Faltando estos documentos es admisible la prueba indirecta que suministren otros documentos igualmente auténticos, y las declaraciones de Jefes a cuyas órdener sirvió el causante; pero es necesario en este último caso que el carácter militar de

---

(1) Artículos 44 del Código Militar y 17 de la Ley 149 de 1896.

los declarantes se halle acreditado fehacientemente. [1] [Sentencia, 12 abril 1915, I, 174; 2.ª, 207; 3.ª, 366; 4.ª, 476; 5.ª, 759].

4.—El empleo militar de un individuo que se dice tiene la alta graduación de General, no puede quedar plenamente demostrado con declaraciones de testigos ni con decreto de honores de un Jefe Civil y Militar de Provincia. Estos documentos no reúnen los caracteres de los exigidos por el artículo 17 de la Ley 149 de 1896. (Fallo, 21 mayo 1915, II, 92).

5.—La graduación de un General puede acreditarse con la misma clase de pruebas que el de otro militar de graduación inferior. (Sentencia, 15 julio 1915, II, 94).

---

(1) Artículo 17 de la Ley 149 de 1896; artículo 1.º de la Ley 21 de 1914; artículos 682 y 683 del Código Judicial. Véase *Pruebas*.

H

CXIII

Heredero

1.—En el sentido legal de la palabra, heredero no es el que está provisto de una partida de origen eclesiástico que acredite un parentesco más o menos próximo con el difunto, sino aquél en quien recae una asignación a título universal, ya la haga el hombre o la ley. En este último caso la herencia o asignación no puede recaer sino en persona que, además de ser digna y capaz, se halle respecto del difunto en el grado de parentesco que la ley prevee en las reglas generales sobre sucesión intestada. (Sentencia, 26 febrero 1915, I, 166).

2.—Tiene el carácter de heredero de una persona el que ha obtenido la declaración judicial por hallarse instituído en un testamento o ser llamado por la ley a la sucesión intestada. (1) (Sentencia, 20 abril 1915, I, 169).

3.—Heredero es el consanguíneo que ha sido declarado tal por el funcionario competente, previas las comprobaciones respectivas, o el extraño o el mismo consanguíneo nombrados por el difunto en acto testamentario. (Auto, 26 abril 1915, 168).

---

(1) Artículos 1009 del Código Civil, y 85 de la Ley 153 de 1887.

CXIV

Higiene y salubridad públicas

1.—Dado que la ley (84 de 1915) tiende a uniformar el servicio de higiene y salubridad bajo la suprema dirección científica de la Junta Central, las prescripciones de ésta deben ser fielmente obedecidas en *lo que sea de su resorte exclusivo*; de manera que las autoridades Departamentales no deben tomar determinaciones contrarias a aquellas prescripciones. Pero las deficiencias o vacíos del servicio nacional pueden ser llenadas por disposiciones de las autoridades departamentales y aun de las municipales. Si así no fuera, resultaría el absurdo de que un Departamento que se halla en capacidad, por los recursos con que cuenta o por el cuerpo de facultativos de que disponga, para ensanchar y mejorar el servicio de higiene y salubridad mucho más allá de lo estatuído por la Junta Central de Higiene, no lo pudiera hacer, o que al verse amenazada una localidad por una epidemia, sus autoridades no pudieran tomar medidas prontas y enérgicas, por ser estas facultades del resorte exclusivo de los Directores de Higiene. (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 148).

2.—Cuando ocurra que los Departamentos en su organización interna administrativa dicten disposiciones de mayor alcance o exigencia para el servicio de salubridad pública o privada, o disposiciones que al mismo tiempo se encami-

nen a otros fines, como la buena marcha de sus rentas, tales disposiciones deben llevarse a cumplido efecto... A ellas no podrían oponerse las Juntas o Directorios de Higiene. Por ejemplo, no podría decirse que por cuanto a la Junta Central se ha encargado la dirección, reglamentación y vigilancia de la higiene pública y privada, los Departamentos y los Municipios en sus propias esferas carecen de facultad para organizar las carnicerías con un riguroso servicio de aseo. [Sentencia, 30 marzo 1916, III, 148].

CXV

Hipoteca

1.—El certificado de libertad de la finca hipotecada debe extenderse hasta la fecha del otorgamiento de la escritura de hipoteca e insertarse en ella. (1) (Sentencia, 23 febrero 1915, I, 81).

2.—La hipoteca que deben constituír los empleados de manejo, debe otorgarse por escritura pública, de conformidad con el artículo 2439 del Código Civil. (Resolución, 27 enero 1915, I, 83; 2ª, 340).

3.—El Consejo de Estado no tiene facultad para autorizar que la hipoteca otorgada por un empleado de manejo se sustituya por otra. Esta es función del Ministro respectivo. (2) (Resolución, 28 octubre 1915, II, 520).

---

(1) Artículo 289 del Código Fiscal.

(2) Artículos 289 y 290 del Código Fiscal.

I

CXVI

Impuestos

1.—El pago de un impuesto nacional, verificado antes de la fecha de la sentencia que declara inexequible el respectivo decreto, es válido, puesto que reconoce *causa* en el propio acto ejecutivo, y en este caso la Nación no hace otra cosa que recibir lo que se le debe con justa causa. (1) (Sentencia, 26 abril 1915, I, 191).

2.—Es contrario a la ley el que por medio de una ordenanza se grave la asignación eventual que la misma ley ha señalado como remuneración de los servicios de ciertos funcionarios públicos (Registradores y Notarios). (2) (Sentencia, 18 junio 1915, I, 685).

3.—La inconveniencia de un impuesto, los fines aviesos que a éste se atribuyan, así como las incongruencias que se adviertan en el texto de una ordenanza, son cuestiones que, por extrañas al recurso contencioso administrativo, el Consejo de Estado no tiene para qué entrar a examinar. (3) (Sentencia, 18 junio 1915, I, 681).

---

(1) Artículos 12 de la Ley 153 de 1887, 11, 1746, 2313, 2315, 2318 del Código Civil. Véase *nulidad, irretroactividad.*

(2) Decreto Legislativo número 39 de 1905; Ley 8.ª de 1905.

(3) Artículo 56 del Acto Legislativo número 3 de 1910.

4.—Pueden las Asambleas departamentales establecer impuesto sobre la utilidad de la riqueza moviliaria, sin contravenir con ello al precepto de que una misma cosa no puede ser gravada dos veces, pues no existiendo hoy aquel gravamen como impuesto nacional, no cabe argüirse que él sea contrario al sistema tributario del país. [Sentencia, 18 junio 1915, I, 683].

5.—Aunque se trate de impuestos creados con destino a gastos departamentales, no hay nulidad en la ordenanza que cede a los Municipios el todo o parte del producto del impuesto. La Constitución no ha prohibido esta clase de cesiones, y, correspondiendo a la ley [artículo 56 del Acto legislativo número 3] la organización rentística departamental y municipal, las condiciones que la ley imponga, ya consistan en autorizaciones a las Asambleas para ceder a los municipios el todo o parte de sus impuestos, ya en señalar su aplicación, son condiciones que tienen su origen mediato en la Constitución. [1] [Sentencia, 14 mayo 1915, I, 543].

6.—Así como una ley sobre implantación de impuestos nacionales indirectos o sobre aumento de éstos debe cumplirse en conformidad con el precepto del artículo 69 del Acto Legislativo número 3 de 1910, aunque ella no lo exprese, no obstante la regla general de que la obser-

(1) Artículo 98, ordinal 5.º de la Ley 4.ª de 1913; artículo 56 del Acto legislativo número 3 de 1910.

vancia de la ley principia dos meses después de promulgada, las ordenanzas de igual naturaleza corren la misma suerte, en virtud de la asimilación decretada por el legislador. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 174).

7.—El legislador de 1913, en desarrollo del artículo 60 del Acto Legislativo de 1910, no exigió más requisitos a las Asambleas para organizar y establecer impuestos, que el de que obrasen conforme al sistema tributario nacional, ni les fijó otra valla que la de que no gravaran artículos ya gravados por la Nación; y al obrar de este modo lo hizo de manera perfectamente congruente con el precepto antiguo de la Carta (artículo 190); y si no lo hizo en los mismos términos del legislador de 1888 (artículo 129, ordinal 3.° de la Ley 149), no obstante tratarse de la reglamentación de un precepto constitucional idéntico, ello dependió sin duda de que el Acto Reformatorio de 1910 modificó el sistema referente a la actuación de las Asambleas Departamentales, concediéndoles una relativa autonomía, lo cual se manifiesta con examinar, entre otras, las disposiciones contenidas en los artículos 48 y 54, ordinal 1.° del citado Acto Reformatorio. (2) (Sentencia, abril 1916, III, 699).

8.—Si se exigiese una ley especial para que las Asambleas pudieran decretar contribuciones

(1) Artículos 97, ordinal 3.°, 109 y 52 del Código Político y Municipal; Decreto número 116 de 1915 de la Gobernación de Cundinamarca.

(2) Artículo 97 de la Ley 4.ª de 1913. Véase *Sistema tributario*.

determinadas, no tendría objeto la parte final del ordinal 3.° del artículo 97 del Código Político y Municipal, que sí exige facultad expresa para gravar artículos afectados con impuestos nacionales. (Sentencia, abril de 1916, III, 700).

9.—Siendo así que las Asambleas tienen la atribución constitucional de establecer contribuciones dentro de las condiciones que fija la ley, y que ésta les ha señalado la de implantar y organizar los impuestos que necesiten para atender a los gastos de la administración, la de señalar penas contra los que infrinjan sus ordenanzas, la de arreglar todo lo relativo a la organización, recaudación, manejo e inversión de las rentas del Departamento, la formación y revisión de las cuentas de los responsables, la represión y castigo del fraude, es inobjetable que para conseguir estos fines pueden reglamentar la manera de perseguir el contrabando, aun mediante el allanamiento y registro de los domicilios privados, con sujeción eso sí a los términos fundamentales del artículo 23 de la Constitución. Uno de los motivos previamente definidos en las leyes, es sin duda el de la necesidad de prevenir, en general, delitos y daños (policía ordinaria o común) y el de la prevención y represión del fraude contra las rentas públicas, sean nacionales, departamentales o municipales. [1] [Sentencia, 30 marzo 1916, III, 152].

---

(1) Artículos 804 a 811 del Código Judicial; artículos 158 a 164 del Código de Policía de Cundinamarca; artículo 23 de la Constitución.

10—Las reformas constitucionales de 1910, acerca de facultades de las Asambleas, y las leyes posteriores sobre el mismo punto (88 de 1910 y 4 de 1913) dejaron sin efecto cualquier disposición legal anterior limitativa de aquellas facultades en lo que respecta a los impuestos que las Asambleas juzguen necesario decretar para atender a los gastos del servicio público. Carece de base legal, por tanto, el razonamiento que tiende a sostener que las disposiciones de la Ley 26 de 1904 sean un obstáculo legal para gravar artículos procedentes de otros Departamentos con destino al Departamento que los grava, o de tránsito. (1) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 233).

11.—En la prohibición de gravar artículos gravados por la Nación, se comprende todo impuesto cualquiera que sea su denominación; de otro modo, nada sería tan fácil para eludir los mandatos de la ley como variar la denominación de los impuestos. Las cosas no cambian de naturaleza, por más que se les cambie el nombre. Es, por tanto, inadmisible que el impuesto que establece una ordenanza sobre géneros gravados por la Nación, sea exequible so pretexto de que sólo se grave el *uso de las vías* y *bodegas* del Departamento. (2) (Sentencia, 20 septiembre 1916, III, 252).

---

(1) Artículo 3 de la Ley 153 de 1887; artículos 4, 48 y 56 del Acto Legislativo de 1910.

NOTA.—La Ley 33 de 1916 parece haber consagrado una doctrina distinta posteriormente a la fecha de esta doctrina.

(2) Artículo 56 del Acto Legislativo de 1910; artículo 97, ordinal 3.º de la Ley 4.ª de 1913.

CXVII

Impuesto de pisadura

1.—La contribución de pisadura es directa y con élla sólo puede gravarse a los vecinos de cada Municipio, según lo que dispone la Ley 50 de 1910. Es impropio por tanto, denominar *impuesto de pisadura y bodegaje* el que establece una Asamblea sobre la mercancía de todo género que se introduzca al Departamento respectivo, impuesto éste que es indirecto. (1) (Sentencia, 20 septiembre 1916, III, 252).

CXVIII

Impuesto fluvial

1.—En ningún caso es posible fijarse el máximun de la cantidad de artículos de producción nacional considerados como víveres, para el efecto de eximirlos del pago del impuesto fluvial a que se refieren las leyes 33 de 1915, y 32 de 1881. (Concepto, 12 mayo 1916, III, 46).

CXIX

Impuesto sobre licores

1.—Dependiendo de la ley y de las ordenanzas el régimen tributario de los Municipios, es innegable la facultad de las Asambleas para reglamentar el impuesto sobre chicha y guarapo y atribuír su producto a los mismos Municipios,

(1) Artículo 56 del Acto Legislativo de 1910; artículo 97 de la Ley 4.ª de 1913. Ordenanza número 22 de 1916. Asamblea de Santander.

ya que estos objetos no han sido gravados por la ley. (1) (Sentencia, 24 julio 1916, III, 90).

2.—Las Asambleas Departamentales pueden establecer uno o varios impuestos sobre cualesquiera actos productivos de licores destilados embriagantes, y sobre cualquiera especie o calidad de éstos, y pueden determinar la forma de recaudación que a bien tengan, por el sistema de la tasa única o por el de la múltiple o fragmentaria, pues en este caso de lo que se trata es de los varios productos alcohólicos comprendidos en la industria de destilación, y un impuesto en tal forma no puede tildarse como contrario "al ejercicio libre de la industria." (2) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 141).

3.—Aunque sea cierto que muchas disposiciones ceden también en beneficio de la moralidad, la salubridad y el bienestar social, y cabalmente a estos plausibles fines contribuyen los gravámenes sobre las bebidas embriagantes o nocivas, no pueden estimarse las necesidades de policía en sí como base suficiente de la libertad para establecer impuestos y contribuciones. En esta materia, las disposiciones especiales de la Constitución y de la ley priman sobre las generales del orden político. Si, pues, dentro de la Ley 88 de 1910, las Asambleas no podían establecer otros impuestos que los

(1) Artículo 54 del Acto Legislativo de 1910; artículos 185 y 199 de la Constitución; artículos 208 y 239 de la Ley 149 de 1888; artículos 53 y 23, ordinal 9.º de la Ley 88 de 1910.

(2) Ley 8.ª de 1909; artículos 48 y 56 del Acto Legislativo número 3 de 1910.

permitidos específicamente por la ley, sobre esta disposición limitativa no podía estar la general que les permitía el arreglo de la policía local. (1) (III, 84).

CXX

Impuesto sobre tabaco

1.—El principio constitucional de que un derecho adquirido con justo título no puede ser vulnerado por ley posterior, es un precepto que supone el ejercicio regular de la facultad legal generadora del derecho. La facultad por sí misma apenas constituye una espectativa que bien puede suspenderse por ley posterior. No puede, por tanto, admitirse que la ley de arbitrios fiscales, en cuanto facultó al Gobierno para gravar el tabaco, haya violado el precepto constitucional sobre derechos adquiridos, y el numeral 1768 del artículo 1.° de la Ley 117 de 1913 (tarifa de aduanas) que declara libre de todo gravamen el tabaco en picadura y en rama. Distinto sería el caso si quienes se pretenden afectados por el impuesto decretado en virtud de la ley de arbitrios fiscales, hubieran obtenido, mediante acción intentada ante autoridad competente, la exensión del pago de los derechos nacionales de consumo de picadura de tabaco, en conformidad a lo estatuído

---

(1) Artículo 54, ordinal 2.º del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículo 239 de la Ley 149 de 1888. (Sabido es que hoy rige distinto sistema. Según el ordinal 3.° del artículo 97 de la Ley 4 de 1913, las Asambleas tienen facultad para establecer y organizar las contribuciones que necesite la administración pública, con sólo las dos condiciones que se fijan allí).

en la disposición arancelaria que declaró libre de impuesto el tabaco. (1) (Concepto, 12 marzo 1915, I, 66).

2.—La ley vigente sobre Tarifa de Aduanas sólo suprimió el derecho que la Nación cobraba por consumo de tabaco y cigarrillos elaborados en el país. Mientras subsista la autorización de la Ley 97 de 1913 (artículo 7.°), pueden las Asambleas, o los Municipios facultados por éstas, establecer ese mismo impuesto, con las limitaciones que consagra el artículo 97 del Código Político y Municipal. (2) (Sentencia, 24 mayo 1915, I, 380).

3.—El gravamen sobre consumo del tabaco manufacturado o en rama, como impuesto departamental, en la proporción de sesenta centavos por kilogramo, en las condiciones que la ley permite a las Asambleas establecer este impuesto, ni implica monopolio en favor de las grandes industrias ni quebranto del precepto que contiene el artículo 5 del Acto Reformativo de 1910. La generalidad de un impuesto no consiste precisamente en que él recaiga sobre todos los asociados, sino en que vaya sobre todos los miembros de un mismo gremio, de una misma industria, sin mirar a personas o entidades determinadas. Son cosas muy distintas prohibir el ejercicio de una industria, y gravar ésta con un impuesto que haya de in-

(1) Artículo 31 de la Constitución; artículo 5.° del Acto Legislativo número 3 de 1910; Ley 126 de 1914; artículo 17 de la Ley 153 de 1887; Decreto ejecutivo número 161 de 1914.

(2) Artículo 22 de la Ley 117 de 1913.

vertirse en garantizar la libertad y el libre ejercicio de aquélla, de acuerdo con la ley. Por lo demás, no hay disposición legal ni constitucional alguna que determine el máximum ni el mínimum del impuesto que las Asambleas pueden establecer sobre determinados artículos o industrias. (1) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 228 y 229).

4.—Tanto el cigarrillo como la picadura extranjeros están gravados hoy con impuestos aduaneros en favor de la Nación; y puesto que no hay ley que faculte a las Asambleas para gravar esos artículos, es evidente que estas corporaciones no pueden, hoy por hoy, establecer gravamen ni sobre los cigarrillos extranjeros ni sobre los fabricados con picadura extranjera. Cosa distinta sucede respecto a los elaborados con picadura de tabaco nacional, pues el impuesto que los gravaba fue suprimido por el artículo 1.° de la Ley 69 de 1910, ley que autorizó al mismo tiempo al Gobierno para reglamentar la fabricación del cigarrillo, con el fin de evitar el fraude al impuesto que grava la elaboración de picadura extranjera. Por consiguiente, sea que se considere este artículo comprendido en la renta departamental de tabaco, sea que se le considere como extraño a ella, pero no gravado por la Nación, es incuestionable la facultad de las Asambleas para gravar los cigarrillos elaborados con picadura

(1) Artículos 48 y 56 del Acto Reformativo de 1910; artículo 97 del Código Político y Municipal.

de tabaco colombiano, sin que esto sea contrario al ordinal 3.° del artículo 97 de la Ley 4.ª de 1913. (1) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 228).

CXXI
Impuesto territorial

1.—El hecho de que los efectos de la Ley 20 de 1908, en cuanto fijó la rata del 2 por mil en el gravamen de la propiedad, se hayan prolongado en algunos Departamentos hasta después de haber entrado en vigor la Ley 4.ª de 1913, que derogó la Ley 20, sin fijar tasa legal, no quiere decir que aquellos efectos deban prolongarse indefinidamente a despecho de la ley nueva que permite a las Asambleas hacerlos cesar, pues esto equivaldría a reconocer que la ley anterior está derogada y sostener al mismo tiempo que no lo está. (Sentencia, 14 mayo de 1915, I, 541, 542).

2.—Carece de base la teoría que pretende desconocer la facultad de las Asambleas para gravar la propiedad raíz, bajo el pretexto de que la Ley 4.ª de 1913 es inconstitucional en cuanto omitió señalar la tasa del impuesto sobre la propiedad raíz. Esta ley ha señalado límites precisos a la acción de dichas Corporaciones (artículo 97), en materia de establecimiento y organización de impuestos, a punto de poderse fijar esos límites no sólo tratándose de cosas susceptibles de cuenta, peso y medida, sino también de cosas incorporales, como cuando se reduce un derecho o se sujeta su ejercicio a

(1) Artículos 40, 48 y 56 del Acto Reformatorio de 1910; artículo 97, numerales 36 y 37 del Código Político y Municipal.

determinadas condiciones. (Sentencia, 14 mayo 1915, I, 546).

CXXII

Impuestos municipales

1.—Las autorizaciones especiales de las Asambleas (Leyes 87 de 1913 y 84 de 1915), en el sentido de que puedan facultar a los Municipios para imponer contribuciones determinadas, son redundantes, porque de acuerdo con el artículo 169, ordinal 2.° del Código Político y Municipal, es atribución de los Municipios imponerlas, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 171).

CXXIII

Incapacidad

1.—La manera como debe establecerse la prueba legal de la invalidez de quien reclama una pensión, determinada por los artículos 19 y 20 de la Ley 149 de 1896, reza con los militares que personalmente reclaman recompensa por causa de invalidez resultante de heridas recibidas en campaña u ocasionada por enfermedad contraída en las mismas circunstancias. Los varones civiles que reclaman pensión en calidad de descendientes de ciertos servidores públicos, pueden probar su incapacidad con certificación de médicos, y no es preciso que ella provenga de accidentes ocurridos en el servicio de las armas. (Sentencia, 26 septiembre 1916, III, 608).

---

(1) Artículos 97, 98 y 171 del Código Político y Municipal.

CXXIV

Incompetencia de jurirdicción

1.—El Consejo de Estado es incompetente para conocer de la sentencia de un Tribunal administrativo por la cual declara nula una resolución del Administrador general de Rentas, auncuando esté aprobada por el Gobernador. Circunscrito el debate a la nulidad de la resolucióndel Administrador de Rentas como acto de ese empleado, el negocio es de la competencia privativa del Tribunal Seccional en una sola instancia. (1) (Sentencia, 6 marzo 1917. III, 617).

2.—El Consejo de Estado es incompetente para conocer por apelación o consulta de la sentencia de un Tribunal seccional sobre la validez o nulidad de la resolución de un Prefecto, que pone fin a una actuación administrativa. [2] (Sentencia, 21 febrero 1917, III, 619).

CXXV

Inexequibilidad de los actos ejecutivos

1.—Las sentencias que declaren inexequibles los actos del Gobierno Ejecutivo, no implican inexistencia anterior de tales actos, ni tienen, por consiguiente, efectos retroactivos. La doctrina contraria minaría por su base el sistema constitucional. (3) (Sentencia, 26 abril 1915, I, 189, 190).

---

(1) Artículo 38 de la Ley 130 de 1913.

(2) Se trataba de la Resolución número 16 de 19 de julio de 1915 del Prefecto de la Provincia de Santander, confirmatoria de la del Alcalde de Caldono, que puso fin a la actuación administrativa seguida por el Cabildo de Pidyá contra la parcialidad de indígenas de Pitayó. Artículo 38 de la Ley 130 de 1913.

(3) Artículos 1746, 2315 y 2318 del Código Civil; artículo 41 del Acto Legislativo número 3 de 1910. Véase *nulidad*, *impuestos*.

CXXVI

Inexequibilidad de la ley

1.—El artículo 52 de la Ley 130 de 1913 no está fuéra del radio constitucional en cuanto consagra acción popular contra todos los actos de las Asambleas Departamentales que infrinjan la Constitución o la ley, aun cuando no infieran agravio al querellante, pues ni el artículo 58 del Acto Legislativo número 3 de 1910, que faculta a los particulares para demandar la suspensión o nulidad de aquellos actos cuando lesionan sus derechos, ni ninguna otra disposición del Estatuto Fundamental, privan al Legislador de la potestad de fijar las causas o motivos de nulidad de cualesquiera actos de las Asambleas Departamentales; de establecer, especificar y delimitar las acciones o recursos judiciales para obtener la declaración de esta nulidad; de crear o señalar los Tribunales competentes en la materia y marcarles radio de jurisdicción, lo cual hizo el Legislador en la Ley 130 de 1913. [1] [Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 34].

2.—La facultad que tiene la Corte Suprema para examinar y decidir si las leyes o decretos son o no constitucionales, no quiere decir que tal Corporación tenga el deber de llenar esa función cuando no medie acusación de parte. De otra suerte, procedería la tesis de que una ley o decreto ejectivo invalidado no tuvo existencia ni produjo efecto alguno, puesto que su

(1) Artículos 59, punto *d*, y 71 de esta Ley.

viabilidad depende de la decisión de la Corte. (1) (Sentencia, 26 febrero 1915, I, 189).

CXXVII

Infracciones de la Constitución

1.—No puede admitirse que la sentencia que sanciona irregularidades violatorias de la Constitución y leyes terminantes, deba ser confirmada bajo el pretexto de que el periódico oficial que contiene el acto acusado no ha sido autenticado por la autoridad llamada a ejercer tal función. Semejante doctrina, a más de ser contraria a la teoría de las nulidades, suministraría un medio fácil de dar fuerza a una providencia que a los ojos de la ley no la tiene, ya que bastaría la existencia de una informalidad de aquella naturaleza, voluntaria o no, para frustrar la acción de nulidad que la ley ha consagrado contra ciertos actos de las corporaciones públicas. (2) (Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 326).

CXXVIII

Intendencia

1.—Al Gobierno nacional corresponde celebrar los contratos relativos a la extracción de guano en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, pues a ello no obsta el que pertenezca a la Intendencia la renta proveniente de la recolección de ese abono. (3) (Sentencia, 1.° marzo 1915, I, 136).

(1) Sentencia de la Corte Suprema (tomo 26).

(2) Artículo 55 de la Ley 130 de 1913.

(3) Artículo 4.° ordinal *d)* del Código Fiscal; 7.° y 10 de la Ley 52 de 1912 y 15 de la Ley 8.ª de 1909.

CXXIX

Interpretación de la Constitución

1.—No puede admitirse que por cuanto una contribución no figura en el Presupuesto de Rentas (del Departamento) en el momento de ser establecida, sea contraria al precepto del artículo 67 del Acto Legislativo número 3 de 1910, según el cual "en tiempo de paz no se podrá establecer contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas"... Si se admitiera esta teoría, prácticamente resultarían en conflicto, tanto esta disposición con la del artículo 6.° del propio Acto Legislativo, còmo éstas con la del artículo 76 de la Constitución, ordinal 11, desde luégo que para que una contribución figure en el Presupuesto, es menester que antes haya sido establecida, y contribuciones no pueden establecerse sino por medio de leyes y ordenanzas, y leyes y ordenanzas son expedidas en Colombia por los Congresos y las Asambleas. De aquí se deduce que el artículo 67 del Acto Legislativo de 1910 es un precepto que requiere en su aplicación el auxilio de las reglas generales sobre interpretación de las leyes, ya que aplicado según aparece, choca con otras disposiciones y conduce a un absurdo que rompe la armonía y correspondencia de la Carta Fundamental. (1) (Sentencia, 14 mayo 1915, I, 545).

---

(1) Ordenanza del Magdalena número 49 de 1914; artículo 30 del Código Civil; artículos 4 y 5 de la Ley 53 de 1887.

CXXX

Inspector de Policía

1.—Los Jefes de Policía departamentales son por la ley funcionarios de instrucción, pero no pertenecen a la jerarquía denominada Poder Judicial, porque carecen de facultad para el juzgamiento en materia criminal. Las Asambleas pueden crear Jefes de investigación criminal con el carácter de Inspectores de Polícia departamental, por ser la Policía Seccional del resorte legislativo de las Asambleas. (Sentencia, 15 enero 1917, III, 583).

CXXXI

Instrumento público

1.—La presunción de plena prueba que establece el artículo 1759 del Código Civil respecto de los instrumentos públicos, no es presunción de derecho sino legal, y por tanto admite prueba en contrario. (1) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 64).

CXXXII

Irretroactividad de la ley

1.—La propiedad y las industrias no son de tal modo invulnerables que una ley nueva no pueda afectarlas en su ejercicio e imponerles cargas. La irretroactividad de las leyes no debe tomarse en el concepto simplista o trivial de que no produzcan ninguna modificación en las co-

(1) *Jurisprudencia de la Corte Suprema,* números 1975 y 1979, reproducida por el Consejo de Estado.

sas existentes, ya que en tal concepto "nunca se podría legislar por modos enteramente inofensivos, pues que siempre se afectaría *algo existente*, por mucho que la disposición legal fuese aplicable a lo futuro." El principio de la irretroactividad, racionalmente entendido, consiste en que la ley nueva no arrebate ni desconozca derechos adquiridos por el ejercicio de actos ejecutados de buena fe y con justo título bajo el imperio de la ley anterior, salvo, desde luego, el caso de nulidad competentemente declarada. Pero esto no impide que los mismos derechos adquiridos estén sujetos en cuanto a su ejercicio y cargas a las condiciones que señale la ley posterior. En la organización civil no hay derechos absolutos o irrestrictos. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 150).

---

(1) Artículo 31 de la Constitución; artículo 50 del Acto Legislativo número 3 de 1910.

J

CXXXIII

Jubilación

1.—La base fundamental de los juicios de jubilación por tiempo de servicio, es decir, lo que da origen al derecho del demandante, es el hecho de haber servido empleos públicos por treinta años, ya se haya prestado el servicio sin interrupción durante ese tiempo, o ya se completen los treinta años sumando los diferentes períodos de años, meses y días en que el aspirante a la gracia haya desempeñado puestos públicos. (1) (Sentencia, 27 septiembre 1915, I, 706).

CXXXIV

Jueces de Rentas

1.—Las Asambleas departamentales tienen facultad de nombrar los Jueces de Rentas creados por ellas, por no tener estos empleados el carácter propio de Agentes del Gobernador. (2) (Sentencia, 15 enero 1917, III, 580).

---

(1) Ley 29 de 1905.

(2) Esta doctrina del Tribunal Seccional de Cartagena fue implícitamente acogida por el Consejo de Estado. Véase el artículo 5.º de la Ley 84 de 1915.

CXXXV

Juegos prohibidos

1.—Correspondiendo a la ley, ordenanza o decreto, por propia voluntad del constituyente, la determinación de los elementos de prueba necesarios para condenar, bien puede una ordenanza establecer que para comprobar el hecho punible del juego prohibido o la responsabilidad del jugador, se pueda acreditar con la confesión del hecho, sin que una disposición de esa naturaleza pueda ser violatoria del precepto contenido en el artículo 26 de la Constitución. [1] Esta disposición fundamental no exige que el cuerpo del delito se compruebe por medios distintos de aquellos que demuestren la culpabilidad del acusado, y la ley o las ordenanzas pueden fijar unos mismos o distintos medios para acreditar la existencia del hecho punible y la culpabilidad del procesado. (Sentencia, 4 abril 1916, III, 62).

2.—Si en la plenitud de las formas propias de cada juicio entra la aplicación de los elementos probatorios indispensables para condenar; si la Constitución dejó esa fijación a las leyes, ordenanzas o decretos; si la forma propia de los juicios de policía es la que establezcan las res-

(1) Dice este artículo: «Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.

«En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable».

pectivas ordenanzas, es conforme con la Constitución el que estatuya una ordenanza, en materia de juegos prohibidos, que para condenar al jugador basta la confesión de éste, aunque por otra parte, no esté plenamente comprobado el cuerpo del delito. Una disposición de esta naturaleza, lejos de contravenir al precepto del artículo 26 de la Constitución, se amolda perfectamente a él en cuanto requiere para el juzgamiento de un individuo la observancia de las formas propias de cada juicio. (1) (Sentencia, 4 abril 1916, III, 61 y 62).

3.—Pueden las Asambleas departamentales, en las ordenanzas de Policía, estatuír en materia de juegos prohibidos, que los jugadores o los que presencien tales juegos, declaren sobre los hechos que hayan de constituír la contravención, sin que por ello aquellas Corporaciones vio len el principio consagrado en el artículo 25 de la Constitución. No hay disposición alguna legal ni constitucional, que quite a los jugadores su capacidad o habilidad legal para servir como testigos, aun tratándose de hechos punibles en que ellos hayan podido tomar parte, salvo la excepción contenida en el artículo citado de la Constitución, en lo que se refiere al grado de consanguinidad o afinidad. (Sentencia, 4 abril 1916, III, 59).

4.—No es contrario a las garantías sociales (artículo 26 de la Constitución) el que una ordenanza

(1) Esta doctrina, expuesta por el Fiscal del Tribunal de Antioquia a propósito de la nulidad de la Ordenanza número 50 de 1914, fue acogida por el Consejo.

confiera a la Policía la facultad de "allanar cualquier edificio o parte de él en que se sospeche que se juega a juegos prohibidos," siempre que en la misma ordenanza se señalen los empleados de policía que deben decretar el allanamiento, la forma en qne debe decretarse, los procedimientos que deben emplearse, las horas en que el registro del domicilio puede tener lugar y los casos en que el allanamiento puede ser decretado. (1) (Sentencia, 4 abril 1916, III, 60).

5.—Si las Asambleas departamentales pueden atribuír al Jefe de Policía la facultad de registrar los edificios o heredades para perseguir los juegos prohibidos, esas entidades pueden asimismo disponer que sea otro empleado subalterno del mismo ramo quien inicie una investigación de esta clase y persiga a los infractores de las disposiciones de policía. Es inadmisible que estas investigaciones no puedan tener lugar a horas en que ordinariamente se juega, como son especialmente las de la noche, tratándose de agentes o empleados subalternos de policía que llevan por escrito la autorización del respectivo Jefe. (2) (Sentencia, 4 abril 1916, III, 60).

---

(1) Artículo 54 del Acto Legislativo de 1910; artículo 2022 del Código Judicial; artículo 97, ordinales 8, 41, 42 y 28 de la Ley 4.ª de 1913.

(2) Artículo 54 del Acto Legislativo de 1910; artículo 2022 del Código Judicial; artículo 97, ordinales 8.º, 28, 41 y 42 de la Ley 4.ª de 1913.

CXXXVI

Juicio de cuentas

1.—El artículo 2024 del Código Fiscal de 1873, en lo que se refiere al alcance líquido en contra del Tesoro y a favor del responsable, está reformado por el artículo 49 de la Ley 146 de de 1888, en el sentido de la comprobación del derecho que haya a la devolución del superavit. (1) (Concepto, 18 septiembre 1915, I, 491).

CXXXVII

Junta de Conversión

1.— El Gobierno puede reglamentar por medio de Decretos las leyes relativas a la creación y funciones de la Junta de Conversión en todo aquello que se refiera a la organización mecánica de la ejecución de dichas leyes y en cuanto la Constitución lo permita, esto es, siempre que queden intactas en la esencia y en el espíritu las disposiciones que reglamenten. (Concepto, 11 octubre 1915, I, 532).

2.—Los miembros de la Junta de Conversión, en su calidad de ordenadores, deben conservar bajo su custodia directa los fondos destinados a pagos que ellos mismos ordenen. El Secretario de la Junta es responsable únicamente de los valores que se hallen bajo su exclusiva custodia, y debe, por tanto, considerársele desliga-

---

(1) La Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) derogó en principio general el Código Fiscal de 1873 (artículo 450); pero en virtud de su artículo transitorio *H*, estableció excepción en lo relattvo al régimen aduanero, materia a la cual se refiere el artículo 2024 del propio Código de 1873. Véase *Concepto, Diario Oficial* número 15612 de 1915.

dc de responsabilidad respecto de los fondos de las Cajas manejadas en conjunto por los Miembros de la Junta y por él. (Concepto, II octubre 1915, I, 532).

3.—Mientras el Gobierno no dicte disposición contraria al artículo 5.° de la Ley 126 de 1914, (1) está sujeto al precepto del artículo 41 del Código Fiscal el contrato que celebre la Junta de Conversión sobre acuñación de moneda de plata. (Sentencia, 20 marzo 1915, I, 616).

4.—Es ilegal el contrato que celebre el Presidente de la Junta de Conversión sobre acuñación de moneda de plata, si en él se omite estipular las causales de caducidad que establece el artículo 41 del Código Fiscal, incisos *a)* y *b)*. (2) (Resolución, 20 marzo 1915, I, 616).

CXXXVIII

Juntas de Baldíos

1.—Ni los Tribunales Seccionales administrativos, ni el Consejo de Estado, tienen jurisdicción para conocer de las demandas de nulidad de los acuerdos o actos de las Juntas de Baldíos creadas por ley para verificar determinadas adjudicaciones de baldíos según leyes expedidas para casos concretos. Esas Juntas son entidades nacionales cuyas determinaciones no

---

(1) Este artículo dice: «Los decretos que el Gobierno dicte en desarrollo de esta ley (sobre arbitrios fiscales) no derogan las que le sean opuestas, pero suspenderán virtualmente por el tiempo que fuere necesario, y sin que el Gobierno lo declare, las disposiciones legales que fueren contrarias a dichos decretos».

(2) Artículo 37 del Código Fiscal; artículo 5.° de la Ley 126 de 1914.

caen bajo la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. [1] (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 553).

2.—Las determinaciones de las Juntas encargadas de señalar los requisitos a que deben ajustarse ciertas adjudiciones de baldíos (Leyes 51 de 1911, 106 de 1913 y 69 de 1914), son actos que no pueden equipararse a aquellos de que trata el artículo 72 de la Ley 130 de 1913 para efectos del recurso de nulidad ante la jurisdicción contenciosa. Pero esto no quiere decir que los derechos que puedan ser agraviados por las medidas de aquellas entidades, queden sin defensa, ya que el carácter nacional de estas entidades y la circunstancia misma de que conforme al artículo 6.° de la Ley 106 de 1913 citada, atribuye al Ministerio de Obras Públicas la facultad de determinar lo conveniente a fin de que se llenen los requisitos que la ley señala en cuanto a los títulos respectivos de propiedad, existe un medio legal de corregir cualquier irregularidad o agravio al derecho de los colonos, en las resoluciones del Ministro que llenen los requisitos que determinan los artículos 78 y siguientes de la Ley 130, como materia de revisión por parte del Consejo de Estado. [2] (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 318).

---

(1) Leyes 51 de 1911, 106 de 1913, 69 de 1914; artículos 38 y 111 de la Ley 130 de 1913.

(2) Artículo 1.° de la Ley 130 de 1913.

CXXXIX

Juntas Consultivas departamentales

1.—Pueden las Asambleas departamentales crear Juntas o empleados que cooperen con la Gobernación en los negocios administrativos y proveer las mismas Asambleas tales puestos, sin que esto implique menoscabo de las facultades naturales y positivas de los Gobernadores. Las Corporaciones consultivas o auxiliares no coartan las iniciativas, ni embarazan la acción del Jefe del Departamento, antes bien, en el terreno de los principios técnicos y de las soluciones prácticas, pueden prestar grandes servicios para el desarrollo de los planes superiores de la Gobernación. Lo que importa es impedir que se suscite desorden o anarquía, que los subalternos tuerzan o hagan ineficaces el pensamiento y propósitos de los superiores, y que éstos queden en la impotencia de poner remedio. Una Junta consultiva no es un Cuerpo deliberante que pueda obligar a los Gobernadores con sus decisiones, ni entrabar su acción, y siendo esto así, es improcedente todo razonamiento tendiente a sostener la ilegalidad de una medida de esta clase. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 169).

Véase *Acción administrativa.*

CXL

Jurado de Aduanas

1.—Según los términos del artículo 344 del antiguo Código Fiscal, las decisiones que conforme al

(1) Ley 84 de 1915.

artículo 340 y los concordantes son de la competencia de los Administradores de Aduana, pueden reformarse o revocarse por el Jurado de Aduanas. Se surte, pues, una segunda instancia ante esa entidad, y para que tenga lugar es preciso que el interesado reclame ante la Aduana respectiva, dentro de los seis días que tiene para revisar la liquidación de los derechos. El Jurado, constituído por el personal señalado en el artículo 1.° de la Ley 24 de 1886, decide, verdad sabida y buena fe guardada. (1) (Sentencia, 13 noviembre 1916, III, 333).

2.—Cuando la ley dispone que el Jurado de Aduanas proceda *verdad sabida y buena fe guardada*, lo autoriza para decidir en el fondo sin someterse a tarifa de pruebas, esto es, que previo escrupuloso examen de los hechos los aprecie en conciencia, para que su fallo tenga como fundamento la equidad. Pero esto no significa que haya de prescindir de las condiciones y requisitos de forma, porque de otro modo aquella entidad podría revisar las decisiones de los Administradores de Aduana sin que interviniera apelación del interesado; y oficiosamente podría también revocar sus propias providencias, cosas ambas contrarias a las leyes especiales y a las que regulan casos o materias semejantes, que conforme a los principios son de rigurosa observancia para todo funcionario

(1) Artículo 8.° de la Ley 153 de 1887; Ley 169 de 1896; artículo 42 de la Ley 40 de 1907.

público. (1) (Sentencia, 13 noviembre 1916, III, 337).

3.—Como no hay entre las disposiciones vigentes ninguna que autorice al Jurado de Aduanas para revisar sus propias decisiones, y como el significado de la frase *verdad sabida y buena fe guardada*, que emplean las mismas disposiciones, es el de que "el pleito se debe sentenciar sin atender precisamente a las formalidades y ápices del derecho," sino de acuerdo con el convencimiento que obtenga para que el fallo sea la expresión de la equidad, bien puede sostenerse que una vez pronunciado han terminado sus funciones en el negocio respectivo, o lo que es lo mismo, que el veredicto del Jurado tiene el carácter de sentencia definitiva, la cual no puede ser reformada ni revocada por el mismo Juez o Tribunal que la pronuncia, conforme a la terminante prohibición del artículo 17 de la Ley 169 de 1896. Empero, si se admite que está más de acuerdo con la justicia y con el espíritu de las leyes que crearon ese Tribunal, el que pueda volver sobre sus propios actos para enmendar agravios o corregir equivocaciones en que haya podido incidir por circunstancias ajenas a su voluntad, y no existiendo procedimiento especial al cual haya de acomodarse, deber suyo es observar las leyes reguladoras del procedimiento en general, porque así lo manda el ar-

---

(1) Artículo 8.º de la Ley 153 de 1887; Ley 24 de 1886; Ley 40 de 1907; Resolución del Ministerio de Hacienda número 4874 de 1916.

tículo 8.° de la Ley 153 de 1887. (1) Y como el reconocimiento de la facultad que tenga para reformar o revocar sus decisiones no es admisible sino en cuanto a ellas no se les considere como sentencia definitiva, fuerza es concluír que la revocación o reforma no estará ajustada a derecho sino cuándo aparezca que se han llenado los requisitos determinados en el artículo 42 de la Ley 40 de 1907. (2) (Sentencia, 13 noviembre 1916, III, 333).

4.—Es injurídico sostener que el Jurado de Aduanas en cuanto a sus decisiones no esté sometido a ley alguna. Tan extrema teoría conduciría, de una parte, al desconocimiento de las mismas disposiciones que le dan existencia y a la del artículo 8.° de la Ley 153 de 1887, que fija la norma de su procedimiento; y de otra, a que en ningún caso podría considerarse firme su determinación, pues si no hay ley alguna que le prohiba reconsiderarla cuantas veces le plazca, le será lícito hacerlo indefinidamente. (3) (Sentencia, 13 noviembre 1916, III, 336).

CXLI

Juramento

1.—No pueden las Asambleas establecer el juramento como medio de verificar la exactitud de da-

---

(1) Este artículo dice: «Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional o las reglas de derecho».

(2) Ley 24 de 1906.

(3) Ley 24 de 1886; artículo 42 de la Ley 40 de 1907.

tos que deban servir de base a la recaudación de un impuesto. Un requisito semejante, a más de ser contrario al precepto del artículo 73 de la ley 105 de 1890, erigiría prácticamente el perjurio como sistema que emplearían quienes para librarse del impuesto quisieran pasar por sobre la sanción religiosa o de honor que acompaña al juramento. (Sentencia, 18 junio 1915, I, 687).

CXLII

Jurisdicción

1.—Como las leyes civiles son las que reglamentan todo lo relativo a la validez o nulidad de los contratos celebrados con particulares por los Gobernadores de los Departamentos, considerados éstos como entidades de Derecho Civil, es la justicia ordinaria y no los Tribunales administrativos la llamada a decidir sobre la nulidad de un contrato de esta clase. (1) (Sentencia, 22 noviembre 1915, II, 433).

2.—El Consejo de Estado no tiene jurisdicción para decidir acerca de las diferencias que se susciten entre los reclamantes de un crédito contra la Nación respeto del derecho preferente que cada cual pretende tener sobre el crédito. Tratándose de un juicio sobre expropiaciones o suministros de guerra, la jurisdicción del Consejo está circunscrita a decidir si la Nación debe o no pagar el valor de las expropiaciones, es decir, a fallar la controversia entre el Esta-

(1) Artículos 18, ordinal *i)* y 38, ordinal *g)* de la Ley 130 de 1913.

do y el demandante en cuanto al reconocimiento del suministro o de la expropiación. (Sentencia, 4 octubre 1915, II, 498).

3.—El Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo) no es competente para conocer del juicio ordinario por exacciones de guerra a que se refiere el artículo 39 de la Ley 163 de 1896. (Sentencia, 21 octubre 1915, II, 504).

4.—Corresponde a la Corte Suprema y no al Consejo de Estado, conocer en segunda instancia de los fallos proferidos por los Tribunales Superiores sobre acusación de ordenanzas departamentales. Una providencia del Poder Judicial (de un Tribunal Superior) no puede ser revisada por una corporación administrativa (el Consejo de Estado), porque ello pecaría contra los preceptos legales que regulan la jerarquía judicial. (1) (Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 544).

5.—No todo acto emanado de funcionario o corporación administrativa está sometido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Es preciso que esté enumerado y clasificado por la ley entre los susceptibles de ser acusados ante los Tribunales de lo Contencioso. (2) (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 554).

---

(1) Igual doctrina había establecido la Corte Suprema por sentencia de 4 abril 1916 (*Jurisprudencia* del tomo XXV de la *Gaceta Judicial* números 359 y 372) y de 20 de junio de 1914 (tomo XXIII, número 50); artículo 151 ordinal, 5.° de la Constitución; Ordenanza número 22 de 1913, del Norte de Santander.

(2) Artículo 1.° de la Ley 130 de 1913.

CXLIII

Jurisdicción coactiva

1.—No existe en las leyes de procedimiento judicial, ni en las que organizan la jurisdicción contenciosa administrativa, disposición alguna que modifique el procedimiento en los juicios por jurisdicción coactiva, en el sentido de sustraer de la justicia ordinaria la decisión de los incidentes de excepciones en los casos del artículo 1097 del Código Judicial. (1) (Resolución 3 mayo 1915, I, 591).

2.—Ni la Ley 130 de 1913, ni otra alguna disposición, han modificado el procedimiento a que están sujetos los juicios por jurisdicción coactiva. Es inadmisible, por tanto, que los Recaudadores nacionales puedan dictar sentencias de excepciones, y que el Consejo de Estado, como Tribunal Supremo-Contencioso, tenga facultad para conocer de las apelaciones contra tales fallos. (2) (Resolución, 3 mayo 1915, I, 591; 2.ª, 735).

3.—No hay en la Ley 130 de 1913 disposición alguna que atribuya al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo el conocimiento y la decisión de las excepciones propuestas en juicios ejecutivos seguidos con jurisdicción coactiva, pues el inciso *d)* del artículo 19, le dá jurisdicción únicamente para conocer de las apelaciones contra los autos interlocutorios

(1) Artículo 19 de la Ley 130 de 1913.

(2) Artículo 19 de la Ley 130; Ley 147 de 1888; Ley 169 de 1896; artículo 1907 del Código Judicial; Ley 56 de 1914.

y de sustanciación y contra las sentencias de excepciones pronunciadas por los Recaudadores nacionales y los Jueces de Ejecuciones Fiscales. Esta disposición no modificó en nada las de los artículos 1097 del Código Judicial y 7 de la Ley 169 de 1896, que atribuye a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial el conocimiento en primera instancia de los asuntos contenciosos en que tenga parte la Nación, con excepción de los determinados en el artículo 40 de la Ley 147 de 1888. (1) (Auto, 6 septiembre 1915, III, 190).

4.—En los juicios promovidos en ejercicio de jurisdicción coactiva, la circunstancia de que los empleados investidos de ésta puedan actuar en papel común, no exime a los interesados de la obligación de usar papel sellado en los incidentes de apelación. Esto, porque el recurso se interpone en defensa de intereses particulares, y conforme a las reglas generales de procedimiento, es la parte interesada quien debe suministrar el papel para la actuación; y porque el Consejo de Estado, al sustanciar una apelación de esta especie, no practica diligencia alguna encaminada al cobro de las sumas que se adeudan al Fisco, ni está investido tampoco de jurisdicción coactiva, sino que interviene únicamente para decidir sobre la legalidad o ilegalidad de la providencia apelada. (2) (Auto, 31 julio 1916, III, 438).

---

(1) Ley 56 de 1914.
(2) Ley 105 de 1890.

CXLIV

Jurisdicción Contencioso Administrativa

1.—Esta jurisdicción tiene por objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de funciones, en los casos y dentro de los límites señalados por la Ley 130 de 1913. (Sentencia, 30 noviembre 1915, I, 226).

2.—Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administratrativo del Consejo, resolver cada uno de los asuntos contencioso-administrativos que se ofrezcan a su estudio, de acuerdo con las reglas que les señale la ley, y examinar, en cada caso, si la demanda ha sido intentada dentro del tiempo y con las formalidades que la misma ley establece; pero carece de autorización para resolver consultas de particulares y menos en relación con asuntos que pueden ser materia de futuras decisiones de la misma Sala. (Sentencia, 21 mayo 1915, I, 595).

3.—Determinar si no está sujeta a acusación de nulidad ante esta jurisdicción una ordenanza sobre segregación de territorio municipal, cuando aparece que los vecinos interesados la impugnan, y apoyan la acción de nulidad, es un punto de Derecho que no puede resolverse de modo festinado, es decir, con prescindencia de las formas procedimentales señaladas para estos juicios en primera instancia (artículos 59 a 63 de la Ley 130 de 1913). Es, por tanto, irregular y atentatorio, el procedimiento de

un Tribunal Contencioso-Administrativo al declararse de *plano* incompetente para conocer de una demanda de esta clase, estándole atribuído por la ley el conocimiento de tales demandas (Ley citada, artículo 39). Un fallo proferido de este modo tiene el carácter de sentencia definitiva, porque si bien es cierto que no estudia ni resuelve el problema en el fondo, desata la controversia, toda vez que deja en pie la ordenanza, y la *acción de nulidad no puede ya intentarse* ante ninguna otra autoridad. [1] (Sentencia, 26 julio 1915, I, 732).

4.—El legislador tiene facultad plena para comprender en la materia de la "jurisdicción contencioso-administrativa" todos los asuntos o cuestiones que por su naturaleza competan a ella de acuerdo con el significado técnico del propio texto constitucional. Por el artículo 141 de la Constitución de 1886 (ordinal 3.°) [2] se autorizó al legislador para establecer la jurisdicción contencioso administrativa [3], y se determinó que, a ser establecida, el Consejo de Estado decidiría las cuestiones pertenecientes a ella, ya en primera y única instancia, ya en grado de apelación. El artículo 164 ibidem, señaló expresamente como materia de tal jurisdicción "las cuestiones litigiosas ocasionadas por las providencias de las autoridades administrativas de los Departamentos y las promovidas por los centros superiores de admi-

(1) Artículo 54 del Acto Legislativo de 1910.

(2) Derogado este artículo y demás disposiciones del título XIII, por el Acto Legislativo número 10 de 1905.

(3) Véase el artículo 42 del Acto Legislativo número 3 de 1910.

nistración." (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 22).

5.—Es principio reconocido en legislación y jurisprudencia que el poder de lo contencioso-administrativo tiene por objeto resolver las controversias que resulten de la aplicación de las leyes *administrativas* y políticas, como el Poder Judicial ordinario resuelve los conflictos de derecho entre las personas bajo el imperio de las *leyes* puramente *civiles* e impone sanciones en materia criminal. (1) El Poder Judicial ordinario ejerce su autoridad sobre asuntos de interés particular civil y aplica las leyes penales comunes. El poder contencioso administrativo domina cuestiones de interés público en lo general, y versa siempre sobre actos procedentes de autoridades gubernativas, ya en cuanto se conformen o nó con las reglas positivas de su organización y procedimiento, ya en cuanto lesiona determinados derechos protegidos por la Constitución o la ley. (2) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 22).

---

(1) La Corte Suprema en sentencia de 10 de diciembre de 1915 ha reconocido también la diferencia entre *leyes civiles* y *leyes administrativas.*

(2) Artículo 1.º de la Ley 130 de 1913.

La *Jurisprudencia de los Tribunales* ha dicho a este respecto: «Recibe este nombre la facultad de examinar y resolver las contiendas que promueven los particulares y las corporaciones cuando se consideran perjudicados por algún acto de la Administración Pública.

Siendo esto así, lo Contencioso Administrativo dispone:

1.º, una controversia entre el interés público y el derecho particular, o una cuestión en que sean partes el individuo y la sociedad; 2.º, un acto o hecho particular de la administración origen del agravio verdadero o presunto y causa de la controversia, y 3.º, una reclamación particular fundada en un derecho adquirido que la administración conculca; es decir, la lesión de un derecho perfecto y absoluto apoyado en un título formal y positivo que la administración está obligada a respetar». (*Jurisprudencia* n.º 3100).

6.—Las cuestiones de orden electoral corresponden, por su naturaleza, propiamente al dominio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así pues, el artículo 181 de la Constitución viene a servir de apoyo a las disposiciones de la Ley 130 de 1913, para deducir que corresponde a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo el conocimiento de las nulidades de los actos electorales que ejecuten las Asambleas Departamentales, cuando son contrarios a la Constitución o a la ley. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 35).

7.—La simple abstención del Gobierno de ejercer una facultad, manifestada en Resolución Ministerial; o el ejercerla en un sentido y abstenerse de obrar en otro, sin ofender derechos de nadie, ni violar la Constitución ni la ley, no es asunto que alcance por sí solo a ser objeto de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, aun cuando ese acto del Gobierno o de sus Ministros esté en discordancia con sus propios decretos o resoluciones. (Resolución, 13 noviembre 1916, III, 614).

8.—La Resolución del Ministerio de Instrucción Pública por la cual manifiesta que no se cree facultado para comprar cierto texto de enseñanza primaria, no es revisable por el Consejo de Estado en el sentido de que éste declare que el Ministerio sí está autorizado para comprar el referido libro. (Resolución, 13 noviembre 1916, III, 615).

9.—Decidir un Tribunal Contencioso Administrativo

cuál de los dos sistemas autorizados por la ley es el que conviene mejor a los intereses de un Departamento en materia de manejo de rentas (administración o arrendamiento), es resolver acerca de un punto que está fuera de sus atribuciones. La jurisdicción contencioso administrativa, en primero o en segundo grado, se limita exclusivamente a decidir si los actos que se demandan ante ella son violatorios de la Constitución o la ley o lesivos de derechos civiles. (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 244).

10.—Las resoluciones de los Gobernadores, originadas en contratos de fianza para asegurar el manejo de empleados de Hacienda, son actos de aquellos que están fuera de la jurisdicción de los Tribunales Contencioso Administrativos, según el precepto del inciso *g*), artículo 38 de la Ley 130 de 1913. Este inciso es una disposición expresa de carácter especial sobre competencia jurisdiccional, y como tal, tiene aplicación rigurosa en todas las resoluciones dictadas por empleados departamentales, municipales, de Intendencias o de Comisarías. De modo que, desde que una resolución se origina en un contrato y la dicta uno de los empleados allí determinados, los Tribunales Contencioso Administrativos carecen de jurisdicción para censurarla. Un Gobernador, por el hecho de ser agente del Poder Ejecutivo no pierde su carácter de empleado departamental. (1) (Sentencia, 17 febrero 1917, III, 103).

(1) Artículos 18 inciso *i)*, y 111 de la Ley 130 de 1913; artículos 154, 157 y 195 del Código Judicial.

11.—La prescripción del artículo 38, inciso *g*) de la Ley 130 de 1913 sobre jurisdicción contenciosa, no queda desvirtuada por la del artículo 111 de la misma ley, que apenas fija una tramitación diferente para los decretos y demás actos de los Gobernadores, pero que en nada modifica las condiciones que debe tener el acto acusado, para que pueda caber dentro de la jurisdicción dada a los Tribunales Seccionales. Es, por tanto, inadmisible la doctrina que pretende establecer distinción entre estas dos disposiciones para aplicarlas separadamente, aquélla—artículo 38 ordinal *g*)—a la primera instancia, y ésta (artículo 111) a la segunda instancia. Si para las resoluciones de los Gobernadores—funcionarios éstos que por el hecho de ser Agentes del Poder Ejecutivo no pierden su carácter de empleados departamentales—tuviera aplicación preferente el artículo 111, sin que hubiera de tenerse en cuenta si tal resolución tiene o no origen en un contrato, es desde luego evidente que los actos de los Gobernadores quedarían sometidos a la jurisdicción de los Tribunales Contenciosos Seccionales en los casos en que no pueden estarlo ni las resoluciones de un empleado municipal. Tal interpretación es poco conforme con el espíritu general de la ley y con la categoría del Jefe de la administración departamental. (Sentencia, 17 febrero 1916, III, 104).

12.—El carácter administrativo de una entidad no constituye por sí mismo base de acusación

contra sus actos ante la jurisdicción contencioso administrativa. Sobre el criterio que establezca una clasificación tal, están la ley general o las especiales sobre la materia, que enumeren y determinen los actos susceptibles de acusación ante la jurisdicción expresada y las autoridades que han de conocer de las correspondientes demandas. Es, por tanto, inadmisible que los actos de ciertas juntas de baldíos puedan equipararse a aquellos actos de que habla el artículo 72 de la Ley 130 de 1913, para efectos del recurso de nulidad. (1) (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 318).

---

(1) Leyes 51 de 1911, 106 de 1913 y 69 de 1914; artículos 1, 72 y siguientes de la Ley 130 de 1913.

L

CXLV

Ley

1.—El Consejo de Estado carece de facultad para resolver si ciertos artículos de una ley fueron expedidos o no con las prescripciones constitucionales o reglamentarias. A él le basta saber que la ley en que se apoya fue sancionada y promulgada en debida forma, según aparece en la edición oficial. (1) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 50).

2.—No es irregular ni inconveniente el reproducir en una ley que regula cierta materia (el ramo electoral) las disposiciones constitucionales concernientes a ese asunto. (Concepto, 26 enero 1916, II, 103).

CXLVI

Leyes vigentes

1.—El Consejo de Estado conceptúa que está vigente el artículo 11 de la Ley 77 de 1912, en cuanto se refiere a las obras de Bocas de Ceniza y del Puerto de Barranquilla, según el artículo 2 de la Ley 73 de 1913. (Concepto, 19 mayo 1916, II, 482).

---

(1) Esta doctrina está de acuerdo con la de la Corte Suprema. (*Jurisprudencia* número 1921).

CXLVII

Libertad de industria

1.—En Colombia la libertad de industria que garantiza el artículo 44 de la Constitución, está sujeta a las restricciones que prevea la ley por motivos de seguridad, moralidad, salubridad, o utilidad públicas, y por la carga de contribuciones en beneficio de la Nación, de los Departamentos o de los Municipios. Si las Asambleas, en ejercicio de sus facultades, atienden al provecho del Fisco con demasiado detrimento de los intereses particulares en los negocios de la industria gravada, si acuerdan prevenciones o restricciones un tanto severas, o si adoptan un régimen penal fuerte, ha de ocurrirse a las mismas Asambleas para que modifiquen sus ordenanzas. Las causales de nulidad que juzga el poder judicial administrativo, estriban únicamente en las violaciones de la Constitución o de la ley, o en el quebranto de determinados derechos civiles. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 143).

2.—Todo impuesto es por sí mismo una limitación de la propiedad o de la industria, y la reglamentación perceptiva determina necesariamente restricciones a la actividad de las personas. Sería poco menos que ilusoria la facultad de establecer y organizar en beneficio de los departamentos el impuesto sobre la producción y

(1) Artículo 31 de la Constitución Nacional; artículos 4, 5, 6, 48 y 56 del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículo 97 de la Ley 4.ª de 1913; artículos 45, 52, 53 y 71 de la Ley 130 de 1913.

venta de licores destilados embriagantes, y de señalar penas, si no hubiera de sufrir la libertad de industria. Si las disposiciones que se dictan para que el impuesto se haga efectivo y para prevenir el fraude, embarazan la acción de los industriales, el resultado procede de la naturaleza misma de las cosas. Como enseñan los expositores, la facultad de implantar un impuesto, si ha de ser eficaz, lleva consigo la de reglamentar el ejercicio de la industria sobre que recaiga, y las de inspección y vigilancia, registro o intervención. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 143).

3.—El principio de la libertad de industria no pugna ni puede pugnar con la legitimidad de los impuestos, es decir, con la libertad de las entidades públicas para imponer los que necesiten a fin de atender con ellos a los gastos de la administración. Las contribuciones son siempre una carga más o menos pesada y la justicia impone el deber de aligerarla en lo posible, para que la disposición que las establece no se convierta en verdadera prohibición del ejercicio de la industria, pero es al Congreso, a las Asambleas y a los Consejos Municipales, a quienes corresponde, según el caso, y no al juzgador, tener en cuenta los caracteres esenciales del impuesto, para evitar el aniquilamiento de la industria. (2) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 229).

---

(1) Artículos 31 y 44 de la Constitución Nacional.

(2) Artículos 48 y 56 del Acto reformatorio de 1910; Ley 69 de 1910; artículo 97 del Código Político y Municipal.

CXLVIII

Libertad de imprenta

1.—El concepto de la libertad de imprenta en el orden civil, implica prescindencia de censura previa, y en nuestras actuales instituciones así se ha entendido y practicado dicha libertad, para cuyo régimen legal han preferido constituyentes y legisladores el sistema represivo en lugar del preventivo. (Sentencia, 17 octubre 1916, III, 444).

2.—La Constitución ha consagrado el principio de la libertad de la prensa, y al establecer la responsabilidad que le corresponde, o sea, al reconocer a esa libertad la limitación que tiene todo derecho o libertad humana, circunscribió sabiamente en el Poder Legislativo la atribución para determinar aquella responsabilidad. En armonía con este principio fundamental, el Congreso ha ejercido dicha atribución sin hacer partícipe de ella—por ser contitucionalmente imposible—a Corporaciones administrativas, a las cuales corresponde un radio distinto de operaciones, que excluye toda potestad para restringir ni reglamentar por medio de ordenanzas o por otra forma, el ejercicio de la libertad de imprenta con el establecimiento de condiciones impedientes. (1) (Sentencia, 17 octubre 1916, III, 444).

---

(1) Leyes 1.ª de 1909, 51 de 1898, 73 de 1910, 59 de 1911; artículo 42 de la Constitución.

CXLIX

Licitación pública

1.—Los contratos de arrendamiento de los depósitos de guano, celebrados por el Gobierno nacional, no están sometidos a la formalidad de la licitación. (Sentencia, 1.° marzo 1915, I, 139, 2.ª 478).

2.—Corresponde al Consejo de Ministros y no al Consejo de Estado, calificar, para los efectos del artículo 27 del Código Fiscal, en qué casos, por razones de evidente urgencia, puede el Gobier- prescindir de la subasta pública en los contratos que celebre. (Sentencia, 16 febrero 1915, I, 332).

3.—La licitación privada de un contrato que pudo celebrarse directamente sin el requisito de la pública subasta, no induce nulidad en el mismo contrato; cuando más implicará una abundancia de formalidades, cosa que, según la regla antigua, no daña. (1) (Resolución, 17 febrero 1915, I, 333).

4.—La falta de licitación pública en los contratos sometidos a esta formalidad, no engendra responsabilidad que deba deducirse al examinar la cuenta a cargo de un Ministro. (2) (Sentencia, 12 junio 1915, II, 161).

Véase *Contratos*.

5.—Requieren licitación pública todos los contratos, menos los exceptuados en el artículo 27 (3)

---

(1) Esta doctrina, expuesta por el señor Ministro de Instrucción Pública en el informe respectivo, fue acogida por el Consejo.

(2) Artículo 373 del Código Fiscal.

(3) Este artículo preceptúa: «No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, puede prescindirse de la licitación en los casos siguientes: «............ *f)* Cuando hubiere urgencia evidente, calificada por el Consejo de Ministros, que no permita dar el tiempo necesario para la licitación............»

del Código Fiscal y aquellos que por ley especial están exentos de tal formalidad. (Sentencia, 12 junio 1915, II, 161).

CL

Licores

1.—Es inadmisible que la prohibición de patentar aparatos destiladores de licores de hornilla o calderas portátiles, sea contraria a la libertad de la industria, porque si las Asambleas Departamentales están facultadas para decretar el monopolio de la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o para gravar estas industrias dentro del límite del sistema tributario nacional, es incuestionable la capacidad de esas mismas Corporaciones para acordar reglas sobre la manera como deba verificarse la producción, introducción y la venta de tales licores, así como también para determinar la extensión en que puedan realizarse estas actividades económicas (señalamiento de cabidas, proporciones, fijación de término para la ejecución de ciertos actos, etc.). (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 155).

2.—La facultad de las Asambleas para gravar la producción de licores destilados embriagantes, comprende el arbitrio para distribuír el impuesto como a bien tengan entre las varias operaciones de la producción o entre las distintas clases de los alcoholes producidos con

(1) Artículo 44 de la Constitución; artículo 97 del Código Político y Municipal.

las únicas restricciones constitucionales y legales. Es, por tanto, insostenible que el gravamen sobre la rectificación de alcoholes sea contrario al principio de los derechos adquiridos, en el sistema de gravamen que adopta una Asamblea sobre los varios elementos de la producción. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 160).

3.—No se reduce el papel de las autoridades, en punto a salubridad pública, a la facultad de vigilancia e inspección en la simple forma de visitar las fábricas visibles de licores, y observar la manera como se verifica la producción. Estrecha por demás sería la esfera de acción de las Asambleas para organizar el impuesto de manera provechosa y para establecer el sistema preventivo y penal con alguna eficacia. Sería casi ilosoria la facultad. Además del poder de vigilancia e inspección que consagra el artículo 44 de la Carta Fundamental, en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas—poder más o menos extenso según la materia sobre que se ejerza—tratándose de la recaudación y organización de impuestos, tienen también las respectivas autoridades, en su esfera propia, la facultad de fijar requisitos y limitaciones en el ejercicio de las industrias afectadas por los impuestos, siempre que no vulneren las garantías e inmunidades reconocidas. (2) (Sentencia, 30 marzo 1913, III, 154).

---

(1) Artículo 54 del Acto Legislativo de 1910; artículo 97 del Código Político y Municipal.

(2) Artículo 97, ordinal 37 del Código Político y Municipal.

4.—Si las Asambleas pueden decretar el monopolio de la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes, o gravar estas industrias sin infringir el sistema tributario nacional, están en capacidad también para acordar las reglas sobre la manera como deban verificarse la producción, introducción y la venta, y sobre la extensión en que puedan realizarse estas actividades económicas. Pueden, en consecuencia, prescribir cómo deben funcionar los aparatos destiladores, señalar cabidas y proporciones y fijar términos para la ejecución de ciertos actos. (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 155).

5.—Pueden las Asambleas departamentales, en las ordenanzas reglamentarias de la Renta de licores, prohibir, por razones de higiene y salubridad, "el funcionamiento de fábricas de licores en domicilio privado," sin que una disposicion de esta naturaleza sea contraria a las disposiciones de la Ley 84 de 1914, en lo que se refiere a las facultades de la Junta Central de Higiene y Salubridad. La disposición del artículo 44 de la Constitución se refiere a todas las autoridades y recae sobre los tres objetos principales del orden de policía: seguridad, salubridad y moralidad públicas. Si la ley prohibiera a las Asambleas dictar disposiciones sobre policía sanitaria, tal prohibición sería contraria a los mandatos constitucionales, y por lo mismo, debería darse preferencia a éstos en los casos particulares, según la doctrina del

artículo 40 del Acto Legislativo número 3 de 1910. (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 147).

6.—El orden constitucional bajo el cual fue expedida la Ley VIII de 1909, quedó sustituído por el de la independencia departamental. El artículo 4.° de esta ley debe considerarse tácitamente derogado en cuanto por algún concepto pueda oponerse a los establecimientos del nuevo régimen, los cuales son de palmaria amplitud. Bajo el régimen actual pueden todos los departamentos establecer el monopolio o simplemente el impuesto sobre licores destilados embriagantes, sujetándose, en cuanto al segundo, a las condiciones establecidas por el ordinal 3.°, artículo 97 de la Ley 4.ª de 1913, derogatoria de la 88 de 1910, o sea, que el impuesto sea conforme con el sistema tributario nacional, y que no recaiga sobre objetos gravados por la Nación. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 143).

7.—No puede admitirse que el arrendamiento de la Renta de licores, en condiciones tales que el arrendatario pueda ser él mismo expendedor y vendedor del artículo, implique el arrendamiento de la industria misma, y que sea, prácticamente, un monopolio contrario a la libertad de industria, por las contingencias a que puedan quedar sometidas con tal sistema las industrias pequeñas. Que el arrendatario como expendedor pueda vender el artículo a menor precio de los demás industriales, es una facul-

(1) Artículos 4, 5, 6, 48 y 56 del Acto Legislativo de 1910.

tad inherente a la propia libertad de industria, y no una concesión privilegiada del contrato. En este punto el arrendatario productor y expendedor se encuentra en un mismo pie de igualdad con los demás acerca de las ventajas o menoscabos provenientes de circunstancias o recursos económicos, de manera que la ley de la competencia le aprovecha o le perjudica a él como a culquier otro. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 247).

CLI

Límites municipales

1.—Aunque una Ordenanza exprese que su objeto es demarcar límites de uno o más Municipios o aclarar las líneas dudosas limítrofes, o rectificarlas, si la parte dispositiva de ella determina realmente en el territorio una desmembración de cierta zona, por pequeña que sea, en relación con el estado legal existente entre los Municipios afectados, es incuestionable que esa Ordenanza, en lo relativo a la desmembración, queda viciada de nulidad, si la Asamblea, al dictarla, ha prescindido de las condiciones y formas especiales que la ley prescribe. La nulidad es precisamente la sanción que señalan el artículo 110 de la Ley 4.ª y el 52 de la Ley 130 de 1913, para las ordenanzas contrarias a la Constitución o a la ley, y corresponde declararla a los Tribunales de lo Contencioso administrativo. (Sentencia, 6 septiembre 1915, I, 806).

---

(1) Artículo 97, ordinales 3, 36, y 37 del Código Político y Municipal; artículos 48 y 56 del Acto Legislativo de 1910.

2.—Si bien la disposición del ordinal 4.° del artículo 54 del Acto Legislativo número 3 de 1910 no autoriza de manera expresa a las Asambleas para alterar los límites entre los Municipios de un mismo Departamento, sí las autoriza para pasar de unos a otros, términos municipales, consultando los intereses locales, y es claro, por consiguiente, que quien puede segregar territorio de un Municipio para agregarlo a otro limítrofe, está por el mismo hecho autorizado para alterar los límites entre los Municipios del Departamento. (Sentencia, 27 enero 1916, II, 305).

3.—La atribución conferida a las Asambleas Departamentales para aclarar las líneas dudosas limítrofes de los Municipios (artículo 97, ordinal 23 de la Ley 4.ª de 1913), no autoriza a dichas Corporaciones para modificar los límites entre los Municipios, perjudicando a unos en beneficio de otros; pues la agregación o segregación de términos municipales, que compete también a las Asambleas (ordinal 22 ib.), deben ejercitarlas dichas Corporaciones consultando los intereses locales y llenando previamente las exigencias de los artículos 147 a 153 de la Ley 4.ª citada. (Sentencia, 3 febrero 1916, III, 520).

4.—Dado que las Asambleas tienen facultad para aclarar las líneas dudosas limítrofes de los Municipios, observando únicamente las formalidades comunes de la expedición de ordenanzas, cuando un acto de éstos se acuse de nulidad

en el concepto de violatorio de la ley, porque, a pretexto de aclaración o demarcación de líneas divisorias dudosas, haya determinado una agregación o segregación de términos municipales, es indispensable la prueba demostrativa de que el hecho se ha producido y de que la Asamblea prescindió de los requisitos y formas prescritos. (Sentencia, 10 febrero 1916, III, 487).

5.—Aunque una Asamblea manifieste proceder en ejercicio de la facultad de aclarar líneas dudosas limítrofes de los Municipios, si la parte dispositiva de la ordenanza produce realmente la agregación a un Municipio de una porción de territorio que pertenece a otro, según la alinderación legal vigente, la expedición de tal ordenanza está sujeta a la observancia de las reglas respectivas del Código Político y Municipal. El título o el preámbulo de la ordenanza no puede ser suficiente para hacer ineficaces los mandatos del legislador respecto de que la desmembración de Municipios no puede llevarse a cabo sin consultar la voluntad de los habitantes, el volumen de población y las circunstancias económicas, y sin formar el expediente adecuado en que se contengan tales bases. Si así no fuera, prácticamente quedaría abrogada la ordenación de la ley con el fácil golpe de arbitrariedad de una Asamblea que decrete una escisión territorial bajo el nombre de aclaración de límites. Y estos golpes son frecuentes. (Sentencia, 10 febrero 1916, III,487).

M

CLII

Maestros de escuela

1.—Las disposiciones sobre Instrucción Pública (1) que limitan la facultad de los Gobernadores en el nombramiento y remoción libre de los Directores de Escuela dejan vigente las exigencias contenidas en el artículo 75 del Decreto orgánico del Ramo. Por tanto, si un maestro graduado en una de las Escuelas Normales desempeña una Escuela, correspondiente al grado que obtuvo en virtud del nombramiento que le hizo el Gobernador, para servirla en propiedad, *no puede ser variado, sino con los fines, por los motivos y previa la tramitación indicada en el ordinal 24 del artículo 127 de la Ley 4.ª de 1913;* pero si la desempeña en interinidad, por nombramiento que en tal carácter le hizo el Gobernador en uso de la facultad que a éste reconoce el artículo 243 de la misma Ley sobre Régimen Político y Municipal, o *si careciere del título expedido por alguna de las Escuelas Normales*, el Gobernador puede variarlo en cualquier tiempo, sobre todo para reemplazarlo con otro graduado en alguna de las Escuelas Normales de la República. (Sentencia, 4 mayo 1916, III, 68).

(1) Decretos números 426 de 1893 y 49 de 1913.

CLIII

Material para oficinas públicas

1.—Al tenor de las disposiciones legales y ejecutivas, son cosas distintas el "material" para las oficinas públicas y el "mobiliario" para las mismas. Esta es una distinción que ha venido consagrándose por las leyes de presupuestos de los últimos años en la apropiación separada de partidas para uno y otro gasto (1) (Sentencia, junio 21 1915, I, 343).

2—No hay conflicto alguno entre la facultad que tiene el Ministerio de Obras Públicas (Decreto número 3.° de 1913) para proveer de muebles las oficinas nacionales de la Capital, y la que al mismo Despacho, de modo más amplio, reconoce la ley de Presupuestos para proveer de mueblaje las oficinas nacionales de la República. La primera se la da un Decreto dictado por el Gobierno en uso de precisa facultad constitucional; la segunda nace de la inclusión de la partida general para muebles de oficinas nacionales, y de la prohibición de hacer traslaciones dentro del Presupuesto. (2) (Sentencia, junio 1915, I, 344).

CLIV

Memoriales

1.—La Ley 43 de 1913, que provee a la conservación de ciertos documentos oficiales, no dispone que

(1) Decretos número 1385 de 1906 y 1167 de 1910.
(2) Artículos 68 del Acto Legislativo número 3 de 1910; 207 de la Constitución.

deban escribirse con tinta indeleble, capaz de resistir a la acción del tiempo, los memoriales, peticiones, alegatos, etc., dirigidos a las autoridades por los particulares. Estos escritos tienen un carácter enteramente personal y privado, aun cuando estén destinados a reposar en archivos públicos. (Sentencia, 30 septiembre 1915, II, 528).

CLV

Menores

1.—En las demandas sobre recompensa militar de que conoce el Consejo de Estado, es este Tribunal y no otro, el llamado a discernir el nombramiento de Curador *ad litem*, cuando ocurra la necesidad de dar representación a menores. (1) (Sentencia, 2 septiembre 1915, I, 744).

CLVI

Minas

1.—Es de la exclusiva competencia de la autoridad judicial el decidir, en materia de minas, sobre la firmeza o valor de los títulos de propiedad y sobre la ineficacia de denuncios formulados y presentados en la forma legal. (Sentencia, 7 mayo 1915, I, 639).

CLVII

Minas de petróleo

1.—Las disposiciones del Decreto número 393 de 1913, reglamentario del artículo 112 del Có-

(1) Artículos 583 inciso 2.º del Código Civil; 304 del Código Judicial.

digo de Minas, son preceptos que se refieren a la sustanciación o ritualidad del juicio sobre minas de petróleo, y que prevalecen sobre las anteriores desde que entraron en vigencia. La circunstancia de estar dado el aviso de una mina de petróleo antes de ser expedido el referido Decreto, no puede ser admitida como razón para que deba considerarse ya iniciada la actuación, de forma que a ella deban seguirse aplicando las disposiciones vigentes al tiempo en que fue promovida. (Sentencia, 19 agosto 1915, I, 653).

CLVIII

Ministerio de Hacienda

1.—Las resoluciones del Ministerio de Hacienda sobre consultas a dudas que se susciten en la clasificación de las tarifas de aduanas, son obligatorias para los Recaudadores de la renta, si por lo demás tales resoluciones se ajustan a la equidad y la justicia. (Resolución, 1.° julio 1915, I, 668).

CLIX

Ministerio Público

1.—Declarada por el Consejo de Estado, como Tribunal Supremo Contencioso, la invalidez de contratos celebrados por el Gobierno y en los cuales se han omitido formalidades del Código Fiscal, es al Agente del Ministerio Público como representante de la Nación, y no al respectivo Ministerio, a quien compete solicitar revocación o reforma de tales providencias. (Sentencia, 15 marzo 1915, I, 201).

2.—En los asuntos que se ventilen en los Tribunales Contencioso Administrativos, representa a la Nación el Ministerio Público. En tal virtud, es éste funcionario el único llamado a interponer recursos de apelación, revocación o reforma contra las decisiones de aquellas entidades. (1) (Sentencia, 15 marzo 1915, I, 200; 2.ª, 569). (2)

3.—La disposición del artículo 4.° del Decreto legislativo número 47 de 1906, que ordena oír el concepto del Ministerio Público antes de dictar resolución definitiva en los juicios de recompensas o pensiones, se entiende en rigor lógico que ello debe tener lugar cuando el proceso se halla completo. Las vistas fiscales sobre fragmentos de un proceso, o cuando apenas se halla en sus preliminares, no llenan en manera alguna el objeto de aquella disposición, que es el mayor acierto posible en las decisiones que han de poner fin a la instancia: ella viene a quedar cumplida cuando aquel funcionario conceptúa sobre la integridad del proceso. (3) (Sentencia, 21 febrero 1916, II, 214).

4.—La prescripción del inciso *a)* del artículo 59 de la Ley 130 de 1913, (4) queda cumplida desde

---

(1) Artículo 43 de la Ley 130 de 1913.

(2) Se trataba de una decisión del Consejo en la cual se decidió que no era legal un contrato celebrado por el Ministerio de Hacienda, lo cual dio margen a que este Despacho solicitara revocatoria de la resolución de aquella entidad.

(3) Artículo 216 del Código Político y Municipal.

(4) Este artículo dice: «Recibida la demanda en el Tribunal Administrativo Seccional y repartida que sea, se dicta por el Magistrado sustanciador un auto en que se ordene:
a) Su notificación al Agente del Ministerio Público.................»

que se notifica el auto que se dicta conforme a esta disposición, porque no habiendo ninguna otra especial que ordene que al señor Fiscal se *le lea la demanda* o se le ponga de presente, y que así se haga constar en las diligencias, cuanto en tal sentido se pretenda, son símbolos o formas que la ley no consagra. Las disposiciones del Código Judicial sobre traslados de la demanda no hallan aplicación en el recurso contencioso, por la razón sencilla de que en este recurso ese traslado está suprimido. (1) (Sentencia, 27 julio 1916, III, 428).

CLX

Ministro de Estado

1.—Al Consejo de Estado no le incumbe resolver a qué Ministerio ha debido corresponder la celebración del contrato sometido a su examen. Esta atribución corresponde al Presidente de la República (artículos 59 y 132 de la Constitución. (Sentencia, 1.° marzo 1915, I, 136).

2.—El hecho de que un Ministro no sea liquidador ni ordenador, antes que atenuar, agrava su responsabilidad por la autorización de un gasto no previsto ni ordenado por la ley. De otra suerte, se llegaría a la conclusión absurda de que el total apartamiento de la ley es circunstancia eficaz para alcanzar irresponsabilidad. (2) (Sentencia, 6 diciembre 1916, III, 361).

(1) Artículo 320 del Código Judicial.

(2) Artículos 373 a 375 del Código Fiscal.

CLXI

Monopolio

1.—Lo que constituye un monopolio es el uso exclusivo, por parte del Gobierno, de un medio de producción; y no puede desconocerse que un medio de esta naturaleza sea, en sentido legal y económico, un bien fiscal, sujeto a las mismas formalidades a que se hallan sometidos los contratos sobre arrendamiento de bienes nacionales. (Sentencia, 15 marzo 1915, I, 202).

2.—Las disposiciones constitucionales vigentes (1) permiten a las Asambleas establecer, como arbitrio rentístico, el monopolio de determinados artículos o industrias, siempre que, como sucede con la producción, introducción y venta de licores nacionales, estén para ello autorizadas por la ley, y que pueden también gravar esos mismos artículos o industrias u otros distintos, en la forma que estimen más conveniente, y siempre que los impuestos que establezcan se refieran a artículos no gravados por la Nación y que se conformen con el sistema tributario nacional. Pueden asimismo las expresadas Corporaciones, fijar libremente el gravamen que haya de pesar, por vía de impuesto departametal, sobre artículos gravables por ellas conforme a la ley, pues no existe disposición legal ni constitucional que determine el máximo ni el mínimum del impuesto que las Asambleas

(1) Artículos 4, 48 y 56 del Acto Legislativo de 1910; artículos 97, ordinales 3, 36 y 37 del Código Político y Municipal.

pueden establecer sobre determinados artículos o industrias. (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 227).

3.—El privilegio que contempla el artículo 4.° del Acto Legislativo de 1910, consiste en entregar la explotación de una cosa al aprovechamiento de determinados individuos o compañías con exclusión de la generalidad. Es, por tanto, insostenible que la prohibición de tener destilerías en los domicilios privados pueda dar por resultado el establecimiento de un monopolio a favor de las grandes industrias. La propiedad y las industrias y profesiones no son de tal manera invulnerables que una ley nueva no pueda afectarlas en su ejercicio e imponerles cargas; y si con el objeto de acomodarse a nuevas condiciones legales que establece una ordenanza, los industriales deben hacer gastos más o menos fuertes, ello no es otra cosa que una consecuencia inherente a la facultad de las Asambleas para dictar reglas de salubridad sobre el ejercicio de las industrias. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 151).

CLXII

Moralidad

1.—"Empresa" en su sentido moral y obvio, es una sociedad mercantil o industrial para llevar a cabo negocios o proyectos encaminados a obtener alguna utilidad; y siendo así que esta clase de asociaciones se hallan garantizadas

(1) Artículo 54 numeral 2 del Acto Legislativo de 1910; artículos 97 y 85 del Código Político y Municipal.

por el artículo 47 de la Constitución, en cuanto no sean contrarias a la moralidad ni al orden legal, las Asambleas departamentales carecen de facultad para calificar *a priori*, por medio de una Junta de Censura, la moralidad de una *empresa* cinematográfica o de teatro, o su conformidad con el orden legal, a efecto de que pueda funcionar o no. La única facultad que respecto de este particular asiste a las Asambleas, es la de "prohibir los juegos y diversiones públicos que perjudiquen a la moralidad o al desarrollo de la riqueza pública," según los ordinales 8.° y 41 del artículo 97 del Código Político y Municipal. (1) (Sentencia, octubre 17 de 1916, III, 445).

CLXIII

Muerte

1.—La sola muerte de un militar en servicio del Gobierno, no da lugar a la recompensa que a sus descendientes y cónyuge reconoce la ley. La causal reconocida en el ordinal 3.° del artículo 2.° de la Ley 21 de 1904, es ciertamente, *la muerte del militar*, pero la muerte ocasionada por enfermedad contraída en campaña al servicio del Gobierno. No basta, pues, que el militar muera en servicio del Gobierno, sino que es preciso, además, que la enfermedad que haya ocasionado la muerte, sea contraída en campaña. Una afección cardíaca contraída con anterioridad a la campaña, puede haberse in-

(1) Ley 32 de 1886.

tensificado con motivo de las fatigas del servicio, hasta producir la muerte, pero esto no es bastante para concluír que ésta tuviera por causa los hechos que contempla la disposición antes citada, que habla de *enfermedad contraída* en campaña y no de enfermedad agravada en ella. (1) (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 477).

CLXIV

Multas

1.—Para las infracciones de policía se establecen multas dentro de los límites legales; pero tales disposiciones son de naturaleza enteramente distinta de las contribuciones públicas, las cuales no tienen el carácter de sanción. La organización de las rentas tiene también su régimen preventivo y su régimen penal, dentro de los cuales se aplican multas; pero éstos no hacen parte de los impuestos mismos que constituyen la renta. Es inadmisible, por tanto, que la facultad concedida a las Asambleas para el arreglo de la policía local, según el artículo 54 ordinal 2.° del Acto Legislativo número 3 de 1910, pueda servir de apoyo a una ordenanza, en cuanto a la fijación de impuestos. (Sentencia, 24 julio 1916, III, 89).

CLXV

Municipios

1.—Los intereses locales que la ley fundamental ordena consultar en la creación y supresión de Mu-

(1) Ley 149 de 1896.

nicipios, se hallan garantizados de modo auténtico por las dispociones del Código Político y Municipal (artículos 177 a 151 y 153). Es, por tanto, insostenible, que estas disposiciones sean una traba al ejercicio de la facultad que a las Asambleas otorga el numeral 3.° del artículo 54 del Acto Legislativo de 1910. (Sentencia, 12 julio 1915, I, 608).

2.—El derecho de propiedad de los Municipios sobre sus bienes, tiene las mismas garantías que la Constitución y la ley reconocen a los particulares, en cuanto no pueden ser ocupados sino en los mismos términos que lo sea la propiedad privada; pero por lo tocante a actos de disposición inherentes al derecho de dominio, los Municipios no son autónomos: sus facultades están limitadas por la misma Constitución y por lo que en cumplimiento de ella dispongan las leyes y las ordenanzas. Límite necesario y explicable éste, tanto para impedir o corregir abusos, como porque en el territorio de los Municipios han de tener ejecución definitiva las providencias encaminadas al desarrollo del Gobierno y de toda la Administración. Es, por tanto, insostenible, que las Asambleas departamentales carezcan de facultad para intervenir, por medio de ordenanzas, en la determinación del modo y proporción en que deba verificarse el pago de la remuneración eventual de que gozan ciertos funcionarios municipales; para señalar el límite de los sueldos fijos de otros, y para establecer reglas en

la celebración de contratos, tendientes a asegurar la correcta inversión de las rentas municipales. (1) (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 476).

3.—No hay razón alguna legal que justifique la omisión que haga una Asamblea departamental acerca del mandato terminante del Congreso en materia de condiciones y formalidades indispensables para la creación de Municipios o segregación de territorios para agregarlos a otras entidades de esa misma especie. (2) (Sentencia, 12 julio 1915, I, 607; 2.ª, 627; 3.ª, 697).

4.—La facultad concedida al Municipio de Bogotá, por la Ley 97 de 1913 para establecer un impuesto sobre "el expendio a los consumidores de los licores destilados," no suprimió la de los Departamentos. Según el artículo 97, ordinal 3.°, y el 98, ordinal 5.° del Código Político y Municipal, son incompatibles el impuesto a favor de la Nación y el impuesto a favor del Departamento, excepto cuando los autoriza una ley expresa. La 97 no estableció *a favor de la Nación* impuesto sobre consumo de licores, sino que dio una facultad especial al Municipio de Bogotá, para crearlo en su provecho, y el ejercicio de esta facultad no era incompatible con la atribución del Departamento. (3) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 161).

---

(1) Artículos 97, 169, 141 y 142 del Código Político y Municipal; artículo 62 del Acto Legislativo número 3 de 1910.

(2) Artículos 147 a 153 del Código Político y Municipal; artículo 54, numeral 4.° del Acto Legislativo de 1910.

(3) Artículos 169 y 171 del Código Político y Municipal; Ley 84 de 1915.

N

CLXVI

Nación

1.—La Nación, considerada como persona jurídica, no como soberana o poder público, tiene su defensor o representante en el Ministerio Público; a ella no la defienden, no la deben defender los ciudadanos, sino en cuanto ella los constituya sus mandatarios. (Sentencia, 19 julio 1915, II, 430).

CLXVII

Negocios contencioso-administrativos

1.—La Sala de Negocios generales del Consejo de Estado carece de facultad para emitir conceptos acerca de la manera como deben decidirse puntos concretos sobre negocios contencioso-administrativos que se ventilen ante los Ministerios ejecutivos y que sean de la privativa competencia de éstos. La actuación de esta Sala como Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno, sólo puede cumplirse en la forma que preceptúan los artículos 6.°, ordinal 1.° y 7.° del Acto Reformatorio de 1914, y 5.° de la Ley 60 del propio año, sobre el despacho de consultas que haga el Gobierno en relación con la ejecución de las leyes vigentes, o sobre

los diversos ramos de la administración pública, según lo estatuído en el artículo 2.°, ordinal 4.° de la Ley 39 de 1912. (Concepto, 9 febrero 1915, I, 48).

CLXVIII

Nieto de próceres

1.—Ni la Ley 21 de 1904, ni la 29 de 1912 señalan como efectos de la asimilación que ellas establecen, el reconocimiento de pensión para los nietos de los asimilados a próceres. La asimilación, según se deduce claramente del texto de esas leyes, se hizo únicamente con relación a las personas que prestaron el servicio en guerra internacional. Es, por tanto, inadmisible que las nietas de los combatientes de Cuaspud puedan tener el derecho que a los nietos de los próceres de la Independencia reconocen las leyes respectivas. (1) (Sentencia, 8 agosto 1916, III, 350).

CLXIX

Nombramientos

1.—Toca al Consejo de Estado en Sala Plena, hacer los nombramientos definitivos de Magistrados de los Tribunales Seccionales, en los casos de falta absoluta o temporal; y a los respectivos Tribunales Superiores de Distrito Judicial corresponde hacer los nombramientos provisionales para estos puestos. (2) (Informe, 12 mayo 1915, I, 193).

---

(1) Ley 149 de 1896; Ley 49 de 1909; Ley 12 de 1907; Ley 21 de 1904.

(2) Artículo 31 de la Ley 130 de 1913.

2.—En caso de renuncia de alguno de los miembros de las comisiones demarcadoras de límites nombradas por el Senado, el Gobierno tiene facultad de nombrar interinamente, en receso del Congreso, el comisionado que debe reemplazarlo. (1) (Concepto, 16 febrero 1916, II, 298).

3.—Entre la Asamblea y la Gobernación existe la misma relación que media entre el Congreso y el Gobierno: en cuanto las prerrogativas y atribuciones de éste, según la Constitución, no sean menoscabadas, puede el Congreso, en la organización de los servicios nacionales - como lo pueden las Asambleas respecto de los Departamentales—reservarse muchos nombramientos. Pero en esta materia deben evitarse dos extremos, que afectan la acción independiente de los Gobernadores en los asuntos de su incumbencia natural y positiva: consiste el primero en someterlos al dictamen o poder obligatorio de otras entidades, distintas de las Asambleas, de manera que se les quite en realidad el carácter de Jefes de la Administración departamental, y estriba el segundo, en arrebatarles o restringirles la facultad de nombrar sus propios agentes. (2) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 169).

---

(1) Artículo 4.º de la Constitución; 5.º y 68 (ordinal 12) de la Ley 4.ª de 1913.

(2) Artículos 48, 52, 54, 55 y 56 del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículos 65, 86, 97 y 98 de la Ley 4.ª de 1913. Véanse *Juntas Consultivas Departamentales*.

CLXX

Notarías

1.—En la facultad conferida a las Asambleas Departamentales para crear y suprimir Circuitos de Notaría y Registro, caben la de suprimir una Notaría y la de segregar uno o más Municipios de un Circuito de Notaría y Registro para agregarlos a otro. Quien tiene derecho para hacer lo más debe tenerlo y lo tiene para hacer lo menos, mientras no exista una disposición excepcional que le prohiba lo último. (1) (Sentencia, 13 enero 1916, II, 236).

CLXXI

Nulidad

1.—Tratándose de inexequibilidad de leyes, actos del Gobierno y demás determinaciones de los Poderes Públicos, no tienen aplicación los preceptos del Derecho Civil sobre nulidad de actos y contratos particulares. (2) (Sentencia, 26 abril de 1915, I, 189-90).

2.—La especificación de las nulidades de actos jurídicos y la reglamentación del procedimiento judicial para alcanzar la declaración de ellas, es materia del dominio propio de la ley ordinaria. No pertenece al derecho público. En ningún sistema se exige que el régimen de las acciones judiciales descanse necesariamente en

---

(1) Artículos 54, (ordinal 5.º) del Acto Legislativo número 3 de 1910, y 97 (ordinal 24) de la Ley 4.ª de 1913.

(2) Artículos 1746, 2315, 2318 del Código Civil: 41 del Acto Legislativo número 3 de 1910. Véase *Impuestos, Gobierno Nacional. Irretroactividad.*

la definición y especificación hechas por el constituyente, de manera que la ley no pueda fijar otras que las singularizadas en la Carta Fundamental: si esto fuera, todos los códigos habrían de tener carácter constitucional. Al contrario, es principio inconcuso que la ley puede recaer sobre toda materia legislable, sin contravenir al Estatuto Fundamental: cuando éste calla, aquélla puede hablar. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 26).

3.—No cae bajo la jurisdicción de lo contencioso-administrativo la anulación de aquellos actos que no son propiamente actos de las Asambleas departamentales, esto es, que no manifiestan una decisión, determinación o declaración del poder corporativo. Así, los actos del Presidente de una Asamblea, los que proceden de miembros de ella, o de comisiones de su seno, no admiten la acción de nulidad referida, aunque sean opuestos a la Constitución o a la ley. Tales actos, en cuanto constituyen violaciones de la ley o delitos definidos por ésta, dan lugar a responsabilidad a cargo de los ejecutores, y en cuanto determinan otras faltas o infracciones están sujetos a las sanciones administrativas que la misma Asamblea señala. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 32).

CLXXII

Nulidad de las Ordenanzas

1.—Los casos que prevén los artículos 57 y 58 del Acto Legislativo número 3 de 1910, son distintos: el primero se contrae a la nulidad de

las ordenanzas en la *forma que prescriba la ley*, es decir, dentro del término y con las condiciones que fije el Legislador; el segundo se refiere expresamente a la facultad que tienen los particulares para pedir la suspensión de actos de las Asambleas cuando sean lesivos de sus derechos civiles, en una acción previa, mientras se entabla la correspondiente sobre nulidad. (1) (Sentencia, 30 agosto 1915, I, 472).

2.—Toca a la ley determinar los requisitos necesarios para que prospere la acción sobre nulidad de una ordenanza, y entre estos requisitos está comprendido el señalamiento del tiempo dentro del cual deba intentarse la demanda. Por tanto, la Ley 130 de 1913 (artículo 53) y el artículo 57 del Acto Legislativo de 1910, guardan perfecta armonía. (Sentencia, 30 agosto 1915, I, 473).

3.—Declarada por la autoridad de lo contencioso-administrativo la nulidad de una ordenanza por contraria a la ley, necesariamente las cosas deben restablecerse al estado que tenían antes, (al estado anterior a la vigencia de la ordenanza), en lo que sea físicamente posible. De allí en adelante toca a la jurisdicción ordinaria dilucidar toda controversia relacionada con los derechos de las partes. (Sentencia, 14 junio 1915, I, 506).

4.—El precepto del artículo 29 de la Ley 169 de 1896, según el cual, pretermitida por el inferior una formalidad indispensable para fallar, cumple al

(1) Artículo 53 de la Ley 130 de 1913.

superior limitarse a revocar la providencia apelada para el sólo efecto de que se llene la formalidad pretermitida, es una regla de rigurosa aplicación, por parte del Consejo de Estado, a una sentencia festinada, es decir, cuando sin llenarse las formalidades propias del juicio sobre nulidad de ordenanzas, un Tribunal Seccional Contencioso Administrativo se ha declarado *de plano* incompetente para conocer de una demanda contra un acto de esta clase. Pretender que un fallo así proferido, por no resolver en el fondo la cuestión propuesta, carezca de los caracteres de una providencia definitiva y esté por tanto fuera de la acción del Consejo, o que por haber sido proferido por la Sala Plural del Tribunal *a quo* deba considerarse inconmovible, es juzgar con errado criterio un punto en que va envuelta una grave cuestión de jurisdicción, es razonar de un modo que conduce a la eliminación práctica de la segunda instancia, pues bastaría a aquellos Tribunales pretermitir todas las formas y términos del juicio para escapar a la autoridad del Consejo de Estado, cosa ésta a todas luces inaceptable. (1) (Sentencia, 26 julio 1915, I, 733).

5.—Son distintos los efectos que produce la derogación, de los que produce la nulidad de una ordenanza: aquélla deja en pié los efectos producidos; ésta, cuando ha sido competentemente declarada, restablece las relaciones jurídicas

---

(1) Ordenanza del Tolima número 39 de 1914.

de las partes al estado que tenían antes del acto o contrato nulo. La nulidad es la sanción, el mal que se deriva del quebrantamiento de la ley; la derogación no es una pena. (1) (Sentencia, 14 junio 1915, I, 505).

6.—La Ley 130 de 1913 reglamenta *toda la materia* y regula el procedimiento sobre nulidad de ordenanzas; es posterior a la 4.ª de 1913 y derogatoria del artículo 112 de ésta. (2) (Sentencia, 23 agosto 1915, I, 648).

7.—El Consejo de Estado no es competente para revisar los fallos de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial referentes a la validez o nulidad de ordenanzas departamentales. Al Consejo le corresponde conocer en segunda instancia de estos negocios, sólo cuando de ellos han conocido en primera instancia los Tribunales Seccionales de lo Contencioso Administrativo. (3) (Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 544).

8.—Es nula la ordenanza por la cual la Asamblea se reserva los nombramientos de Visitador Fiscal, Ingeniero departamental e Inspector de caminos. La Constitución y la ley atribuyen al Gobernador la designación de los empleados que tengan el carácter de agentes suyos en la administración del Departamento. (4) (Sentencia, 15 enero 1917, III, 581).

---

(1) Artículos 6 y 1744 del Código Civil.

(2) Véase el artículo 6.° de la Ley 71 de 1916.

(3) Artículos 19 inciso *b)*, de la Ley 130 de 1913; 7.° de la Ley 169 de 1896.

(4) *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, números 2829 y 1773 bis; artículos 5.° de la Ley 84 de 1915; 4 y 59 del Acto Legislativo número 3 de 1910; 123, 124 y 331 del Código Político y Municipal; Ordenanza número 13 de 1916 del Atlántico.

9.—Es nula la disposición de una ordenanza por la cual se dispone que ella principiará a regir desde el día de su sanción. Tal disposición es contraria al artículo 109 del Código Político y Municipal, según el cual ninguna ordenanza podrá ser obligatoria antes de su promulgación. (1) (Sentencia, 15 enero 1917, III, 580).

10—La doctrina de la Corte Suprema (número 2821) de que "no puede anular disposiciones de una ordenanza que ya no existe por haber sido derogada por otra posterior" expresa simplemente que no habría objeto en tal caso sobre el cual pudiera recaer el fallo. Pero se pierde de vista que uno de los objetos de la declaración de nulidad es el restablecimiento del derecho violado, y que la sentencia recae sobre la legalidad o ilegalidad de la ordenanza al tiempo de ser expedida, y mediante demanda instaurada cuando aquélla estaba en vigor. (Sentencia, 24 julio 1916, III, 92).

11.—Demandada la nulidad de una ordenanza, debe surtirse y decidirse el recurso aunque una ordenanza posterior derogue y sustituya aquel acto. Es injurídico sostener que tratándose de una ordenanza derogada "no puede declararse nulo o válido un acto de esta clase que no tiene existencia legal." Semejante tesis lleva a conclusiones absolutamente nugatorias del derecho y protectoras del desafuero. Supóngase el caso de que se dicte una ordenanza grande-

(1) Igual doctrina han establecido los Tribunales de la República (*Jurisprudencia de los Tribunales* número 3781).

mente perjudicial, por ataque a derechos civiles o por quebranto de la Constitución o la ley en materia grave, y que tal ordenanza entre en vigor el día de su promulgación, de acuerdo con el artículo 109 del Código Político y Municipal, y produzca sus atentatorios efectos. Se establece en tiempo hábil la acción de nulidad contra ella. ¿Podrá sostenerse que la derogación hace nugatorio el juicio, impide la sanción de nulidad y confirma y sella los males consumados? De ninguna manera. No está al arbitrio o a la habilidad de la Asamblea que expide una ordenanza inconstitucional o ilegal, suprimir el recurso reparador de la nulidad y afirmar así la propia violación cometida por ella. La referida tesis hace ilusorios en gran parte los propósitos del legislador. La protección de la justicia en la materia quedaría invalidada en muchos casos. Es completamente inadmisible que quien ejecutó un acto contrario al derecho, tenga vía franca para evitar la sanción. (Sentencia, 24 julio 1916, III, 92).

12—Para que prospere la acción particular de nulidad que consagra el artículo 71 de la Ley 130 de 1913, contra los actos de las Asambleas, lo preciso e indispensable no es que el acto de que se trate haya podido o pueda ofender en alguna forma derechos civiles, sino que vulnere real y efectivamente derechos especificados de determinadas personas naturales o jurídicas. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 151).

(1) *Jurisprudencia de los Tribunales* número 3808.

13—La especialización que se haga en el libelo de demanda de determinadas disposiciones del acto acusado, no inhibe al juzgador de la obligación de decidir acerca de todo él, si la acusación lo abarca en conjunto, porque al proceder en contrario, se quebranta el mandato del artículo 835 del Código Judicial. (Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 323).

14.—Terminada la primera instancia de un juicio sobre nulidad de una ordenanza, sin haberse objetado la autenticación—verificada irregularmente—del periódico en que se contiene el acto acusado, tal documento debe mantenerse en todo su valor, no demostrándose que él sea apócrifo. La responsabilidad que a un empleado público le acarrea la comisión u omisión de actos conforme a las leyes, no debe confundirse con el valor que tales actos tengan, cuando las informalidades de que adolecen no anulan el documento ni la diligencia a los cuales se refieren. (1) (Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 326).

15—La acción de nulidad de una ordenanza como lesiva de derechos de particulares, es enteramente personal: en ella sólo pueden intervenir las personas agraviadas y el Fiscal del Tribunal Superior del Distrito, en la primera instancia, y el Fiscal del Consejo de Estado, en la segunda. Los Personeros municipales no tienen facultad para intentar esta clase de acciones. (2) (Sentencia, 27 enero 1916, II, 308).

---

(1) Artículo 55 de la Ley 130 de 1913.

(2) Artículo 71 de la Ley 130 de 1913.

CLXXIII

Nulidad de las elecciones

1.—No hay duda de que anulada la elección de Consejeros Electorales, necesariamente debe caer la de Senadores, a causa de que la declaración de nulidad restituye las cosas al estado anterior. Si no se constituyó o no obró en forma legal el Consejo Electoral, sus actos carecen de base para producir efectos jurídicos. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 40).

2.—La nulidad de que adolecen las elecciones que hacen las Asambleas departamentales para Consejeros Electorales y para ternas de Magistrados y Fiscales, consistente en la falta del *quorum* legal, es nulidad absoluta, la cual no es saneable por ratificación. Siendo el *quorum* un requisito esencial para el funcionamiento de las Asambleas, la oimisión de él entraña nulidad absoluta del acto, nulidad que nó es saneable por ratificación. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 67).

CLXXIV

Nulidad de los actos de las Asambleas

1.—Para la anulación de los actos de las Asambleas es indispensable que el acusador señale claramente el acto o actos cuya anulación solicita; que pruebe los hechos u omisiones contrarias a la Constitución o a la ley, y que indique las disposiciones infringidas. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 47).

2.—No solamente las ordenanzas, sino cualesquiera otros actos de las Asambleas departamentales, pueden ser anulados cuando se les acusa como contrarios a la Constitución y a la ley. (1) (Sentencia, 21 febrero 1916, II, 217).

3.—Las demandas sobre nulidad de actos de las Asambleas departamentales que no tienen carácter de ordenanzas, promovidas antes de expedirse la Ley 130 de 1913, es decir, cuando no eran acusables sino las ordenanzas, pero que estaban pendientes cuando entró a regir la citada Ley 130 que permite acusar los demás actos de las Asambleas, es forzoso considerarlas como promovidas dentro de los términos de la nueva ley. (2) (Sentencia, 21 febrero 1916, II, 217).

4.—Son anulables los actos de las Asambleas reformatorios de sus reglamentos, cuando en la expedición de ellos no se han observado las formalidades que la ley establece, y que son las mismas que se requieren para expedir ordenanzas. (3) (Sentencia, 21 febrero 1916, II, 218).

---

(1) Artículo 52 de la Ley 130 de 1913.

(2) La *Corte Suprema* ha establecido doctrina análoga.

(3) Artículos 58 del Acto Legislativo número 3 de 1910; 17, 25 y 38 de la Ley 88 de 1910.

O

CLXXV

Obras Públicas

1.—Cuando por no haberse expedido la ley de Presupuesto continúa rigiendo el de la vigencia anterior, el Departamento de Obras Públicas queda con la facultad de aplicar de nuevo, en la construcción de las obras nacionales de cargo del Gobierno, las partidas respectivas destinadas para ello en el presupuesto anterior, si no han sido suficientes a cubrir los costos de las obras a que se destinaron. [1] [Sentencia, 1.° mayo 1916, II, 417].

CLXXVI

Ordenador

1.—La responsabilidad civil que pueda deducirse al ordenador de un pago ilegal, por haberse omitido la licitación del contrato respectivo, es cuestión que incumbe resolver a la Cámara de Representantes, en virtud del informe de la Corte de Cuentas. (2) (Auto, 12 marzo 1915, I, 222).

2.—De acuerdo con el Código Fiscal anterior al vigente hoy, el Ministro de Obras Públicas no

(1) Artículo 206 de la Constitución.

(2) Artículos 1371 y 1871 del Código Fiscal.

es responsable de los pagos ordenados por el Director de Obras Públicas (1) sin contratos ni autorización del Ministro del ramo y verificados por el Cajero Habilitado del Ministerio, sin protesta de su parte; por no ser el caso previsto en los artículos 1283 y 1995, y no tratarse de glosas comprendidas en los artículos 1996 y 2075 del citado Código. (Sentencia, 8 julio 1915, II, 502).

CLXXVII

Ordenanzas

1.—Cuando una ordenanza u otro acto de una Asamblea es violatorio de la Constitución o de la ley en el concepto de ser lesiva de los derechos de determinada persona, no tratándose de derechos civiles, la ley concede acción popular para demandar la anulación de tal acto. (2) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 28).

2.—Ni a los Tribunales Administrativos ni al Consejo de Estado les compete examinar si en la expedición de la ordenanza acusada se llenaron las formalidades de la ley. Si la ordenanza recibió los tres debates reglamentarios o se prescindió de alguno de ellos; si el diputado que la firmó como presidente tenía realmente derecho para suscribirla con tal carácter, etc., son asuntos que compete examinar a la cor-

---

(1) Se referían a gastos hechos en obras y mejoras del Parque de la Independencia, con fondos provenientes del producto del mismo Parque.

(2) Artículos 52 y 71 de la Ley 130 de 1913.

poración misma que dictó la ordenanza y quizás también al Gobernador que hubo de sancionarla. (1) (Sentencia, 27 enero 1916, II, 206).

3.—El Consejo de Estado debe presumir, en el juicio sobre nulidad de una ordenanza, que la Asamblea que la expidió obró constitucional y legalmente, mientras no se compruebe lo contrario por los demandantes; y que la Corporación se ciñó, en cuanto al procedimiento para dictarla, a la norma fijada por la ley. La Constitución y la ley señalan atribuciones a las Corporaciones y a los funcionarios públicos; les indican los procedimientos a que deben ceñirse en el ejercicio de tales atribuciones, y presumen que funcionarios y Corporaciones públicos adoptan tales procedimientos en el cumplimiento de su deber, mientras no se les demuestre lo contrario. (Sentencia, 27 enero 1916, II, 306).

4.—La ley supone que las Corporaciones y las autoridades creadas por la Constitución y la ley obran siempre de acuerdo con las reglas que la misma ley establece, y sólo cuando se presentan los comprobantes de que tales autoridades o Corporaciones no se han ceñido en sus procedimientos a la pauta fijada por la ley, puede decretarse la nulidad de tales procedimientos. Tratándose de una ordenanza que se dice violatoria del derecho de un Municipio por segregación territorial para formar otro,

(1) *Jurisprudencia de la Corte Suprema* número 1605.

no basta alegar el quebrantamiento de preceptos legales más o menos relacionados con el punto, sino que es necesario demostrar que en el acto acusado se han pretermitido las reglas de tramitación de que tratan los artículos 147 y siguientes, y 153 del Código Político y Municipal. (1) (Sentencia, 21 agosto 1916, III, 383).

5.—No puede decirse que una ordenanza es violatoria de la ley, porque esté en oposición con una ley del extinguido Estado Soberano que verse sobre materia que compite a las Asambleas departamentales. La legislación de los extinguidos Estados quedó abolida desde la expedición de la Ley 153 de 1887 (2) excepto las disposiciones de carácter administrativo seccional o de policía, las cuales continuaron en vigor como ordenanzas departamentales. Estas pueden ser, pues, derogadas o reformadas por otras ordenanzas posteriores, sin que por ello pueda decirse que una ordenanza es violatoria de otra. (Sentencia, 27 enero 1916, II, 307).

6.—Si la ordenanza "por la cual se fijan los límites entre dos Municipios," segrega territorio perteneciente a uno de ellos para agregárselo al otro, ella no es exequible a pesar de su título, sino cuando se han llenado las formalidades legales sobre agregación o segregación de términos municipales; pues más que al título de la ordenanza es preciso atender al hecho que en ella se contempla o se dispone. (Sentencia, 3 febrero 1916, III, 520).

---

(1) Artículo 39 de la Ley 130 de 1913.
(2) Artículo 321.

P

CLXXVIII

Pabellones

1.—El Gobierno está facultado legalmente para demoler o reformar, por administración, los pabellones u obras que se costruyen para una corta duración, (1) si a juicio de la Dirección de Obras Públicas Nacionales, el edificio amenaza ruina, o su demolición costituye una mejora para el Parque. Demolido el edificio, el Gobierno puede vender los materiales de que estaba construído, como si fuesen bienes muebles, sujetándose a las reglas prescritas en el Capítulo II del Título 1.° del Código Fiscal. Pero tratándose de venta del pabellón, con el suelo o sin él, no podría efectuarla el Gobierno sin estar autorizado por ley especial, de conformidad con el inciso final del artículo 12 del Código Fiscal. (Concepto, 14 diciembre 1915, II, 7).

CLXXIX

Pagador

1.—No incumbe al Tesorero General de la República, en su carácter de pagador, entrar a calificar un gasto como indispensable o como im-

(1) Se trataba del pabellón central del Parque de la Independencia.

previsto; a él le toca únicamente examinar si la erogación es legal o no, y proceder en consecuencia dentro de las disposiciones fiscales aplicables. (Sentencia, 4 septiembre 1916, III, 556).

CLXXX

Papel sellado

1.—Los contratos que celebre el Gobierno para la provisión de papel apropiado para sellos y estampillas de timbre, están sujetos al requisito de la licitación pública. El papel no es producto exclusivo de una fábrica o que tenga un dueño único conocido, y no puede, por consiguiente, considerarse comprendido un contrato sobre esta materia en la excepción de los incisos *b)* y *c)* del artículo 27 del Código Fiscal, ni tampoco es obra de arte que no pueda confiarse sino a determinados artistas o técnicos. (1) (Resolución, 21 junio 1915, I, 468).

2.—En el caso de que el oficio que se dirija a la Corte de Cuentas en solicitud de un certificado se declare expresamente que es para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 287 del Código Fiscal, la Corte deberá exigir que se extienda en papel sellado, conforme al precepto de dicho artículo y del inciso 2.° del artículo 3.° del Decreto número 894 de 1915. (Concepto, 14 diciembre 1915, II, 3).

---

(1) Artículo 26 del Código Fiscal; Ley 115 de 1914.

CLXXXI

Pastos

1.—En los juicios por expropiaciones, para obtener el reconocimiento del valor de los pastos de un predio, no es necesario comprobar la propiedad de éste en plena forma de derecho, pues bien puede suceder que, a virtud de arrendamiento o de cualquiera otro contrato no constitutivo o traslaticio de dominio, persona distinta del propietario tenga derecho a los frutos del predio. Pero sí es necesario que quien se dice dueño de los frutos, acredite la relación jurídica en que se apoya. (Sentencia, 11 septiembre 1916, III, 755).

CLXXXII

Patentes para la destilación de licores

1.—Establecer una ordenanza que "si durante el término de la patente de fábrica no hubiere funcionado, tal patente se considere cancelada para que por la autoridad competente pueda proceder a desmontar los aparatos y a sellar sus piezas," es consagrar una medida que cabe en la reglamentación del impuesto y que hace parte de las condiciones que para el ejercicio de la industria pueden señalar las Asambleas. La razón de una disposición de esta clase, consiste en que si en todo el término de la patente no aparece el producto de una fábrica que se halla en condiciones de funcionamiento actual, hay motivo para sospechar que se ha eje-

cutado o se pretende ejecutar fraude, ya que no es presumible que el dueño o poseedor, quiera mantener armada la fábrica con el único objeto de pagar el gravamen de instalación al cumplimiento de cada período, perjudicándose así en sus intereses. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 157).

CLXXXIII

Patrimonio del Estado

1.—La Hacienda Nacional constituye el patrimonio del Estado, y sobre todos los bienes que la componen tiene la República dominio absoluto. De consiguiente, puede ejecutar actos de disposición en la forma y con las condiciones que las leyes determinen, conforme a los preceptos de la Constitución. (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 316).

CLXXXIV

Penas

1.—La prisión o detención de un acusado no es pena, en el sentido legal, sino en tanto que se sufra en cumplimiento de la sentencia que la impone. Por tanto, no puede sostenerse que un preso detenido esté sufriendo *pena*, mientras no haya sentencia. (2) (Sentencia, 12 abril, 1915, I, 313).

---

(1) Artículo 44 de la Constitución; artículo 97 del Código Político y Municipal.

(2) Artículos 1553 y siguientes del Código Judicial; 340 y 363 de la Ley 105 de 1890; 75 de la Ley 100 de 1890.

2.—La atribución de las Asambleas Departamentales en orden al establecimiento de penas contra los que infrinjan las ordenanzas (artículo 97 ordinal 28 del Código Político y Municipal), es una facultad taxativa. Las Asambleas, para castigar el fraude en las rentas departamentales, sólo pueden imponer como penas principales y directas la de multa hasta de quinientos pesos ($ 500), y la de trabajos en obras públicas hasta por un año. La reclusión y confinamiento no pueden recaer sino sobre graves violaciones de las ordenanzas de policía específicamente tales, es decir, las que reglan en general la materia ordinaria o común del régimen de policía en sus distintas ramas, para la prevención de los delitos y la guarda del orden y bienestar social. Son, por tanto, ilegales las disposiciones de una ordenanza que establece las penas de reclusión y confinamiento para castigar fraudes a la Renta de licores. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 163).

3.—Como por imposibilidad física o moral, la pena de trabajo en obras públicas no puede cumplirse en muchos casos, y por impotencia pecuniaria no se puede tampoco satisfacer la de multa en otros, la facultad dada a las Asambleas para establecer estas penas, envuelve racionalmente—en concepto del Consejo de Estado—la permisiva o favorable de poder convertirlas en arresto (que es más benigna) en

---

(1) Artículo 98, ordinal 2.º del Código Político y Municipal. Véase *Amancebamiento*.

la medida y condiciones que determinen según su prudente juicio. Si no pudieran hacer esto las Asambleas, resultaría, o un rigor odioso e inhumano en el ejercicio de la facultad contra toda clase de personas, o un obstáculo para establecer un régimen acertado, pues tendrían que proceder de manera limitadísima en el señalamiento de aquellas penas. Las Asambleas pueden también determinar que la pena de trabajo sea convertible en multa, y viceversa, con las condiciones y requisitos que tengan a bien señalar, sin infringir las garantías o inmunidades fundamentales. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 163).

4.—La facultad que por el artículo 97, ordinal 18 del Código Político y Municipal se otorga a las Asambleas para establecer penas contra los infractores de las ordenanzas, es indelegable, como atributo de carácter esencialmente sustantivo. Es, por tanto, inadmisible, que los Gobernadores puedan establecer penas por fraude a las rentas departamentales, y señalar el procedimiento que deba seguirse en la aplicación de éstas. (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 232).

5.—La ley ha dado a las Asambleas la facultad de establecer penas contra los infractores de las ordenanzas, es decir, ha atribuído a esas Corporaciones el régimen penal en la materia de la administración departamental. Esta facultad

(1) Artículo 97 ordinal 28 del Código Político y Municipal; (esta disposición ha sido reemplazada por el artículo 2.º de la Ley 71 de 1916).

comprende la función de definir las violaciones o faltas, la de señalar las correspondientes sanciones y la de fijar el procedimiento para hacerlas efectivas dentro de los límites legales, todo sin atacar las garantías individuales que consagra la Constitución. (1) (Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 248).

CLXXXV

Pensiones

1.—Lo que la ley manda recompensar son los servicios prestados a la República, cualquiera que sea la forma de Gobierno y principios políticos reinantes; lo que se recompensa es la decisión y buena voluntad con que se ha servido a la Patria. (2) (Sentencia, 19 abril 1915, I, 179).

2.—El derecho que los descendientes, hijos o nietos de los próceres tienen a una pensión, es enteramente diferente del que se reconoce por servicios personales a sus ascendientes (artículo 2.° y 4.° de la Ley 149 de 1896). (3) (Sentencia, 7 abril 1915, I, 158; 2.ª, 643).

3.—Es la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y no el pagador, quien debe tener en cuenta, al decretar una pensión, las pruebas que se presenten para determinar a favor de quiénes debe decretarse aquélla. Al pagador sólo le corresponde averiguar en

(1) Artículo 97 del Código Político y Municipal.

(2) Artículos 1.° y 4.° de la Ley 149 de 1896 y 1.° de la Ley 103 de 1912.

(3) Artículos 1.° y 2.° de la Ley 21 de 1904; 1.° de la Ley 49 de 1909; 2.° y 3.° de la Ley 103 de 1912; 6.° de la Ley 29 de 1905.

cada caso, para cubrir las cuentas mensuales, la supervivencia del pensionado, su edad, si es varón; la soltería o viudez, si es mujer. (Auto, 24 abril 1915, I, 163).

4.—Son distintos los principios en que se apoya el derecho a la recompensa y aquellos en que se funda el derecho de pensiones. El primero se adquiere por el individuo mismo, sobreviva o no al acto que lo origina, y es un derecho heredable; el derecho a la pensión, por el contrario, se adquiere por razón del tiempo de servicio, es personal e intrasmisible. (1) (Sentencia, 7 abril 1915, I, 157; 2.ª, 643).

5.—La pensión que hubieran podido recibir los próceres de la Independencia por sus servicios a la República, no priva a sus descendientes del derecho de recibir las pensiones que, en su carácter de descendientes de aquéllos, puedan reconocérseles por leyes posteriores. (Sentencia, 24 enero 1916, II, 123).

Véase *Pensiones*, número 12.

6.—Las disposiciones generales de la Ley 149 de 1896 sobre pensiones, en cuanto tratan de las personas mismas que prestaron el servicio, no se refieren a los próceres o servidores de la Independencia, ni mucho menos a los hijos o nietos de ellos, que al demandar la efectividad del derecho que les da el artículo 4.° de la Ley 149 (2) no lo hacen como militares de la In-

(1) Artículos 2.°, 7.° y 38 de la Ley 149 de 1896. Véase el número 18 sobre *Pensión*.

(2) Artículo 1.° de la Ley 49 de 1909.

dependencia sino como simples hijos o nietos de algunos de esos próceres o militares. (Sentencia, 8 noviembre 1915, II, 138).

7.—Los descendientes de los próceres de la Independencia a quienes el artículo 4.° de la Ley 149 de 1896 concede derecho al goce de una pensión, no son solamente los militares, sino que también, sin excepción alguna, lo son todos los hijos o nietos, sean mujeres u hombres, sean militares o netamente civiles. (Sentencia, 8 noviembre 1915, II, 138).

8.—El derecho al goce de una pensión concedida a los hijos o nietos de los próceres de la Independencia (artículo 4.° de la Ley 149 de 1896), no pierde su efectividad porque hubiese sido pensionado el prócer de donde desciende el aspirante a la pensión. (Sentencia, 8 noviembre 1915, II, 138).

Véase *Pensiones*, número 5.

9.—La Ley 149 de 1896 no es aplicable sino a los militares que han prestado servicio en tiempo posterior a la independencia y pretendan que se les pensione, y a los descendientes de próceres, militares o no, en cuanto deben llenar los requisitos que les conciernan para la efectividad del derecho que tienen como tales. (Sentencia, 8 noviembre 1915, II, 138).

10.—Las pruebas requeridas a un militar para comprobar su derecho a ser pensionado, no pueden ser idénticas a las que deba producir el descendiente de un prócer cuando sea mujer o ciuda

dano netamente civil, a quienes les basta alegar esa circunstancia para quedar excusados de la prueba de actos peculiares a los militares. (1) (Sentencia, 8 noviembre 1915, II, 139).

11.—Quien pretenda gozar de pensión como descendiente de militar o de empleado público en la guerra de la Independencia, debe probar legalmente su carácter de descendiente del prócer o empleado de que se trata, y es preciso, por tanto, demostrar que el causante fue prócer o empleado de la Independencia en cualquiera de los años de 1810 a 1827. (2) (Auto, 20 mayo 1915, II, 141).

12.—Lo establecido en el caso tercero del artículo 8.° de la Ley 149 de 1896, es aplicable también al que reclama pensión como descendiente de prócer de la Independencia; y por tanto, hay que demostrar que el causante no recibió recompensa del Tesoro Público por servicios prestados en dicha guerra. (3) (Auto, 20 mayo 1915, II, 142; Decisión, 9 septiembre 1915, II, 160).

Véase *Pensiones*, número 8.

13.—Quien demanda pensión como descendiente de un prócer de la Independencia, debe acompañar con la demanda copia de la hoja de servicios del causante, expedida con las formalidades legales por el empleado encargado de

(1) Artículos 4, 8, 9 y 33 de la Ley 149 de 1896, y Ley 103 de 1912.

(2) Artículos 17, 24, 33 y 34 de la Ley 149 de 1896; 2.° de la Ley 103 de 1912.

(3) Artículo 36 de la Ley 149 citada; 3.° de la Ley 29 de 1912.

la custodia del archivo donde se encuentre el original. La copia de otra copia no tiene valor legal, salvo que haya desaparecido el archivo donde debe encontrarse el original. (1) (Decisión, 9 septiembre 1915, II, 159).

14.—La asimilación que hace la ley, (2) para los efectos de la pensión, de los militares que han prestado sus servicios en guerra exterior a militares de la Independencia, es una gracia que se determina con aplicación del inciso 1.° del artículo 4.° de la Ley 149 de 1896, reconociendo la cuantía correspondiente al grado, según la fijación de la Ley 39 de 1896 y con el descuento del 60% decretado por el artículo 2.° de la Ley 39 de 1904. (Sentencia, 18 noviembre 1915, II, 313).

15.—Si quien demanda pensión por haber asistido a un combate en defensa del Ejército de Colombia, en guerra exterior, con el destino de Teniente de una Compañía u otro grado, comprueba que asistió a la batalla, pero no demuestra qué grado o destino tuviese, debe considerarse que combatió con el destino y grado de Sargento 1.° del Ejército, en virtud del principio consignado en el artículo 273 del Código Judicial, según el cual si el actor prueba menos de lo que demanda, se le reconoce la parte correspondiente. (Sentencia, 18 noviembre 1915, II, 313).

Véase *Guerra*.

(1) Artículos 678, 683 y 686 del Código Judicial.

(2) Artículos 2.° y 3.° de la Ley 21 de 1904; 5.° de la Ley 29 de 1912.

16.—El militar separado del servicio, que demanda pensión por el término que ha servido al Gobierno, debe comprobar su buena conducta. La conducta de militar mientras estuvo en servicio, se acredita con su hoja de servicios; desde que se retira a la vida privada, debe comprobarse, como la de cualquier otro aspirante a pensión o recompensa. (1) (Sentencia, 21 octubre 1915, II, 386).

17.—Quiere la ley que no disfruten de pensión personas que por su mala conducta notoria se hayan hecho indignas de ella, y por eso autoriza para retirársela a quienes la tengan y se encuentran en ese caso. La voluntad del legislador a este respecto se ha manifestado en la legislación sobre pensiones que ha regido en las diversas épocas (2) (Sentencia, 21 octubre 1915, II, 386).

18.—Tanto la Ley 149 de 1896 (artículo 1.°) como la 21 de 1904, definen con absoluta claridad lo que se entiende por *pensión* y lo que ha de entenderse por *recompensa*, y establecen asimismo, de modo claro y terminante, la diferencia que existe entre la una y la otra; de forma que, cuando se intente demanda en solicitud de la una, sólo respecto de ella puede dictarse sentencia, de acuerdo con la disposición del artículo 835 del Código Judicial, aplicable a esta clase de juicios por virtud de

(1) Artículos 14 y 36 de la Ley 149 de 1896.

(2) Artículos 14 y 36 de la Ley 149 de 1896; 2.° de la Ley 103 de 1912; 2.° y 6.° de la Ley 27 de 1905; 18, 19 y 22 de la Ley 50 de 1886.

lo que al respecto preceptúa la Ley 130 de 1913 (artículo 104). Agotada la tramitación de una acción mal dirigida, como es, v. gr., demandar *pensión* en vez de *recompensa*, no es posible, legalmente hablando, dar cabida a recursos que tiendan a precisar el verdadero carácter de la acción intentada. (1) (Sentencia, 27 noviembre 1916, III, 651).

19.—La pensión que pueden adquirir, según el artículo 4.° de la Ley 42 de 1907, las viudas e hijas solteras de los combatientes en guerra exterior, no es una gracia establecida directamente en su favor; es un beneficio que se les trasmite en el caso de que su causante—padre o marido—haya disfrutado de la pensión con que premia cierta clase de servicios a la Patria la Ley 21 de 1904, según la locución literal del inciso 4.°, artículo 2.° de esta Ley. (Sentencia, 12 septiembre 1916, III, 468).

20.—Tratándose de demandas sobre pensiones o recompensas, la ley (artículo 42 de la Ley 149 de 1896) impone imperativamente al sustanciador el deber de indicar al demandante los defectos del memorial o de las pruebas. Y si inadvertida o descuidadamente no señaló tales defectos en el auto en que se le dio curso a la demanda, no por ello queda relevado de esa obligación: puede hacerlo en auto para mejor proveer, apenas advierta la omisión; pues no de otra manera podría darse cumplimiento al mandato de que se ha hecho mérito. (Auto, 11 octubre 1916, III, 587).

(1) Artículo 42 de la Ley 149 de 1896.

21.—La circunstancia de no haberse demostrado que un prócer no gozó de pensión del Erario, no impide que a una nieta le sea reconocida la que la ley reconoce a ésta, si por lo demás, se cumplen las otras condiciones establecidas para decretar tal gracia. Los descendientes de un militar de la Independencia no pierden el derecho a pensión, aunque su causante haya disfrutado de ella. La recompensa se la da precisamente su calidad de descendiente del prócer. (Sentencia, 10 abril 1916, III, 473).

CLXXXVI

Perjuicios

1.—La ley (1) no faculta al Consejo de Estado para reconocer daños y perjuicios provenientes de la ocupación de las propiedades de particulares por fuerzas del Gobierno, sin duda porque perjuicios de esa especie son inherentes a toda situación de guerra, y porque, en escala más o menos intensa, gravitan sobre todos los colombianos en la época de guerra. (Sentencia, 18 junio 1915, II, 168).

CLXXXVII

Personas jurídicas

1.—La facultad conferida a los particulares por el artículo 58 del Acto Legislativo número 3 de 1910 se refiere a las personas, naturales o jurídicas, que hayan sido agraviadas por actos de las Asambleas. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 34).

(1) Ley 163 de 1896.

CLXXXVIII

Personería

1.—Los contratos que el Gobierno celebra con los representantes de las compañías o personas contratistas, necesitan, para estar ajustados a las autorizaciones legales, que se acredite la personería del que representa al contratista. (Resolución, 15 julio 1915, II, 398).

2.—Si de conformidad con el artículo 332 del Código Judicial, pasado el término de 24 horas sin haberse objetado un poder por estar mal conferido, no es admisible articulación alguna contra él, mucho menos por la simple vía de apelación podrá alcanzarse la declaratoria de insuficiencia de la personería, que es como si se fallase contra dicha personería la articulación que con tal fin se propusiera. (Sentencia, 4 noviembre 1915, II, 420).

CLXXXIX

Pezca

1.—Estando determinado por el artículo 690 del Código Civil que la pezca es libre en los ríos y en los lagos de *uso público*, y correspondiendo a la ley todo lo relativo a la reglamentación de los bienes de uso público, es ilegal la disposición de una ordenanza que tiende a restringir la libertad de la pezca por medio de patentes. (1) (Sentencia, 23 abril 1915, I, 183).

(1) Ordenanza número 39 de 1911, de Caldas; artículo 677 del Código Civil; artículo 110 del Código Político y Municipal.

CXC

Pliego de cargos

1.—Está sujeto al examen del Consejo de Estado, como Tribunal Contencioso Administrativo, todo pliego de cargos sobre arrendamiento de bienes nacionales que exceda en su cuantía de $ 2,000. Esta es una formalidad esencial necesaria para la firmeza del contrato. (Sentecia, 15 marzo 1915, I, 200).

2.—El contrato que celebre el Gobierno sobre conservación y terminación del camino del Putumayo, está sujeto a la formalidad de los artículos 21 y 25 del Código Fiscal. (1) (Sentencia, 12 abril 1915, I, 316).

CXCI

Poder

1.—El poder especial conferido antes de la creación del Consejo de Estado [Ley 130 de 1913], para que el apoderado represente ante el respectivo Ministerio los derechos del poderdante sobre cumplimiento de un contrato, ejercite los recursos e inicie las acciones a que haya lugar ante el Poder Judicial, lo faculta tácitamente para dirigir su demanda ante el Consejo de Estado y para iniciar una acción reconocida por la ley posterior al otorgamiento del poder. [Auto, 6 febrero 1915, I, 143].

2.—Admitida por el sustanciador la sustitución de un poder indebidamente, por no ser ya el que sustituye apoderado de la persona a quien pre-

(1) Artículo 26 del Código Fiscal; Ley 74 de 1914.

tende representar, el recurso que queda al Fiscal del Consejo es el de apelación o el de reforma o revocatoria del auto; pero no es aquí el caso de articular por no tratarse de falta de requisitos legales de forma a que aluden los artículos 329 a 332 del Código Judicial. [1] [Sentencia, 5 agosto 1915, II, 177].

3.—El auto en que se admite un poder, es apelable por regla general; pero cuando la admisión se ha decretado faltándole al poder los requisitos de que tratan los artículos 329 y 330 del Código Judicial, la parte contraria no podrá quebrantar los efectos de la admisión sino articulando de que el poder está mal conferido por defectos de forma. [2] [Sentencia, 4 noviembre 1915, II, 420].

4.—La legalidad de los poderes se determina por la ley vigente al tiempo de su otorgamiento o su presentación. Por tanto, si el poder está dirigido a la autoridad que al tiempo de su otorgamiento ejerce la respectiva jurisdicción, él puede hacerse valer posteriormente ante la autoridad a quien haya pasado la misma jurisdicción. [Sentencia, 29 julio 1915, II, 541].

5.—No es motivo de tacha el que el poder especial para reclamar una recompensa militar se haya dirigido conjuntamente al Consejo de Estado y al Ministro del Tesoro. La designación de este último funcionario no le quita a aquella Corporación su capacidad legal para conocer

---

(1) Artículos 345 del Código Judicial; 43 de la Ley 130 de 1913.
(2) Artículo 332 del Código Judicial.

del asunto, y se advierte fácilmente que la intención del poderdante es dar personería a su mandatario para ejercer ante el Ministro del Tesoro la función concerniente al pago. (Sentencia, 29 julio 1915, II, 541).

6.—Si el poder, debidamente otorgado y decretado, se confiere para reclamar y cobrar el valor de unas pensiones, y el apoderado lo que demanda es el pago de una recompensa sin que su personería hubiese sido objetada, el juicio adolece de nulidad por ilegitimidad de la personería del demandante, causal que debe ser allanada para que el juicio continúe su curso legal. (1) (Sentencia, 8 mayo 1916, III, 523).

7.—Si el poder conferido para el reconocimiento de una pensión se dirige al Consejo de Estado, la circunstancia de que se haya especificado equivocadamente la Sala que debe conocer del negocio [2] no desvirtúa la designación del Consejo de Estado y no hace, por tanto, ineficaz el poder. (Auto, 3 septiembre 1916, III, 558).

CXCII

Poder Judicial

1.—Si hubiera de admitirse, según lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia [*Diario Oficial* número 15566], que los Tribunales Contenciosos no ejercen poder judicial ni son parte

(1) Artículos 123, 125 y 134 de la Ley 105 de 1890.

(2) Se decía entre paréntesis «Sala de Negocios Generales», siendo así que de ese negocio correspondía conocer a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

de esta rama del Poder Público, aquellos Tribunales no podrían conocer de las demandas de nulidad de ordenanzas y de acuerdos municipales, porque los artículos 57 y 53 del Acto legislativo número 3 de 1910 atribuyen ese conocimiento a AUTORIDADES JUDICIALES. Pero esta doctrina de la Corte es insostenible ante el precepto claro del artículo 60 de la Constitución, puesto que si los Tribunales Contenciosos han sido creados por la ley, resulta claro que ellos ejercen atribuciones judiciales y hacen parte de este Poder. (1) [Sentencia, 20 marzo 1916, III, 123].

CXCIII

Poderes Públicos

1.—De conformidad con los principios reconocidos en materia de limitación y extensión de los Poderes Públicos en los regímenes representativos, la facultad de dictar leyes de carácter sustantivo es indelegable, y solamente lo adjetivo y lo que por su naturaleza misma sea materia de reglamentación, por punto general puede delegarse, ya que cuestiones de esta clase no comprometen la sustancia del Derecho. [2] [Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 248].

CXCIV

Policía

1.—La Policía es la parte de la administración pública que tiene por misión especial la conserva-

(1) Artículo 59 del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículo 126 de la Ley 4.ª de 1913; artículo 160 de la Constitución; artículos 19, 38 y 39 de la Ley 130 de 1913.

(2) Artículo 97 del Código Político y Municipal.

ción de la tranquilidad social, de la moralidad y de la salubridad públicas. Esta autoridad en el desempeño de sus funciones no reconoce privilegios ni distinciones: protege y obliga a nacionales y extrangeros, salvo las inmunidades contenidas por las leyes, por los tratados públicos y por el Derecho internacional; la Policía no puede ser sometida en materia de procedimiento, ya se trate del esclarecimiento, ya del castigo de las faltas que le incumbe averiguar y castigar, a las reglas establecidas en el Código Judicial, para el esclarecimiento de los delitos comunes. [Sentencia, 4 abril 1916, III, 59].

2.—A la luz de los principios científicos que dominan el régimen de policía, y de conformidad con el artículo 54, ordinal 2.° del Acto legislativo número 3.° de 1910, y el artículo 97, ordinal 8.° del Código Político y Municipal, es indiscutible que las Asambleas departamentales tienen facultad para dictar disposiciones de policía dentro del radio de su jurisdicción administrativa. La intención de la Ley 84 de 1914, reglamentaria del Ramo de Higiene Pública Nacional, no ha sido la de privar a las Corporaciones administrativas seccionales de sus atribuciones propias, sino fomentar con recursos nacionales el servicio de higiene y salubridad y darle organización científica y uniforme en todo el país. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 147).

---

(1) Artículo 44, inciso 2.° de la Constitución; artículo II de la Convención Sanitaria Internacional.

3.—Las funciones propias de la Policía son: la vigilancia o inspección, la preventiva y la represivo-defensiva. El régimen *de derecho*, a diferencia del de policía, no se dirige inmediatamente a la prevención de delitos o daños, sino al examen o calificación legal de una actividad manifestada contra el derecho, con el fin de castigar o anular lo hecho u obligar la reparación. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 146).

4.—Si la ley prohibiera a las Asambleas dictar disposiciones sobre policía sanitaria, tal prohibición sería contraria a los mandatos constitucionales, y, en este caso, sería de rigor dar preferencia a éstos en los casos particulares, según la doctrina del artículo 40 del Acto Legislativo número 3 de 1910. Pero en esta materia no hay conflicto alguno entre la Ley 84 de 1914 y las facultades de las Asambleas para dictar providencias en el Ramo de Policía sanitaria, porque la intención de esta ley sólo ha sido la de fomentar con recursos nacionales el servicio de higiene y salubridad y darle organización científica y uniforme en todo el país. Las providencias de la Junta Central de Higiene no son de carácter prohibitivo ni restrictivo en el extremo de que las autoridades departamentales carezcan de toda facultad o iniciativa para atender al servicio interno. El que se dé carácter oficial obligatorio a los actos de una institución cualquiera, no determina privación a las entidades públicas para dictar sobre el mis-

(1) *Jurisprudencia de los Tribunales* número 4161.

mo objeto providencias que se comprendan en el radio de sus atribuciones naturales y positivas. (1) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 147).

CXCV

Presunción

1.—Las presunciones de derecho sólo pueden establecerse por la ley, y según esta doctrina, los Gobernadores carecen de facultad para establecerlas en los Decretos reglamentarios de las ordenanzas, y las Asambleas para autorizarlas. La facultad reglamentaria que por derecho propio tienen los Gobernadores respecto de aquéllas y que puede también asistirles por expresa ratificación de la Asamblea, se refiere únicamente a los principios o disposiciones generales establecidos en la ordenanza, es una facultad complementaria, nunca discrecional o arbitraria. (2) (Sentencia, octubre 1916, III, 508).

2.—Las ordenanzas, como las leyes y los acuerdos municipales, están bajo la presunción legal de estar completamente ajustados a la Constitución y a las leyes, de tal manera que son actos válidos y se deben cumplir, mientras no se anulen por la autoridad respectiva, en vista de pruebas que demuestren su ilegalidad; y como la presunción consiste en dar como probados ciertos hechos, quien pretenda que no es así en determinados casos, debe demostrarlo, justa-

(1) Artículo 54 del Acto Legislativo de 1910; artículo 97 del Código Político y Municipal; Ley 84 de 1914.

(2) Artículo 66, inciso 4.° del Código Civil; artículo 26 de la Constitución.

mente para destruír la presunción. En consecuencia, no es dable, al Consejo de Fstado, declarar la nulidad de una ordenanza sobre segregación de territorio de un Municipio para agregarlo a otro, si quien pretende la nulidad de este acto no da la prueba de que al expedirlo se pretermitieron las reglas contenidas en los artículos 147 a 153 de la Ley 4.ª de 1913, y del hecho mismo de la segregación. (1) (Sentencia, 27 julio 1916, III, 649).

CXCVI

Presupuesto

1.—No es admisible que una ley de Presupuesto pueda privar sobre disposiciones vigentes del Gobierno, dictadas en virtud de la facultad que le otorga la Constitución (artículo 132) para "distribuír los negocios" de la administración. (2) (Sentencia, 21 junio 1915, I, 342).

2.—Las sumas determinadas, asignadas en el Presupuesto para la construcción de obras nacionales, v. gr. la apertura de un camino, cuya inversión no alcanzó a cubrir el costo de la obra, se entiende que quedan votadas de nuevo, con destino al mismo objeto, entre los gastos del año siguiente, cuando por no haberse expedido el Presupuesto continúa rigiendo el del año anterior. (3) (Sentencia, 1.° mayo 1916, II, 416).

(1) Artículo 57 del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículos 110 y 111 de la Ley 4.ª de 1913.

(2) Artículos 78, ordinal 2.°, y 76, ordinal 11 de la Constitución.

(3) Artículo 206 de la Constitución; Decreto número 18 de 2 de enero de 1912.

CXCVII

Procedimiento

1.—La práctica del Consejo de Estado—Sala de lo Contencioso Administrativo—ha trasmitido al sustanciador, como lo más conforme con el espíritu de la ley, la facultad de tomar la providencia que el artículo 30 del Reglamento de la Sala atribuye a ésta al discutirse un proyecto de sentencia. Si así no fuera, es decir, si el auto de que trata esta disposición reglamentaria sólo pudiera dictarlo la Sala plural, según el sentido de la misma disposición, resultaría la anomalía práctica de que las partes no tuvieran ante quién apelar de aquel auto, cuando se creyeran agraviadas. (1) (Auto, 11 octubre 1916, III, 432).

CXCVIII

Prócer de la Independencia

1.—Para que los descendientes de próceres o servidores públicos de la Independencia tengan derecho a pensión, no es preciso que aquéllos sirvieran en el Ejército o en la Administración pública un año por lo menos. Lo que importa es comprobar su servicio a la causa en alguno de los años comprendidos de 1810 a 1827, cualquiera que hubiese sido el tiempo del servicio. (Sentencia, 27 abril 1916, III, 626)

---

(1) Artículo 49 de la Ley 130 de 1913.

CXCIX

Promulgación de Ordenanzas

1.—La promulgación de una ordenanza por medio de folleto u hoja volante, en el extremo que contempla el artículo 6.° de la Ley 111 de 1913, no es un acto susceptible de acusación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los únicos actos que admiten este remedio legal son las ordenanzas y las resoluciones de las Asambleas. (1) (Sentencia, 20 septiembre 1915, I, 671).

CC

Propiedad raíz

1.—Está fuera de duda que los cultivos que se adhieren a la tierra por sus raíces, son bienes inmuebles mientras formen parte integrante de la tierra de que se alimentan; pero no puede admitirse que por cuanto la propiedad raíz se halla gravada, los cultivos así considerados no puedan ser gravados; o en otros términos, que un impuesto sobre éstos en proporción elevada ($ 2.00 por hectárea) sea ilegal por cuanto traspasa la rata fijada por la ley al impuesto de la propiedad raíz. Un gravamen en tal proporción puede ser exorbitante, pero no ilegal, porque a la luz de la legislación vigente no hay tasa legal que señale el límite del impuesto sobre la propiedad raíz. (2) (Sentencia, 14 mayo 1915, I, 541),

---

(1) Artículo 99 del Código Político y Municipal; artículo 29 del Códiga Civil.

(2) Artículo 657 del Código Civil; artículos 97, ordinal 39, y 340 del Código Político y Municipal. Ley 20 de 1908. Véase *Cultivos.*

CCI

Provincias

1.—Dentro de las entidades de Derecho Público en que el territorio de la Nación quedó dividido y pudo subdividirse por mandato de la Constitución de 1886, y además de las que por modo expreso y con el mismo carácter reconoció el Acto Legislativo número 3 de 1910, pueden existir, dentro de los límites de cada Departamento, otras divisiones para el arreglo del servicio público, tales como las Provincias, cuya creación o supresión está consignada en la Constitución como una facultad del Congreso para que la ejerza cuando y en la forma que lo crea conveniente. (Artículos 7.° y 76, ordinal 2.° de la Constitución). La existencia o la supresión de las referidas entidades, así como la manera de ser administradas, es, pues, materia de la ley, y no de las ordenanzas departamentales, sino en cuanto la misma ley faculte a las Asambleas para disponer lo que aquélla estime conveniente. De consiguiente, todo acto de las Asambleas que en el particular se aparte de las prescripciones del Legislador, viola la ley, e indirectamente las disposiciones constitucionales. (1) (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 678).

---

(1) Ley 90 de 1914; artículos 132 y 134 de la Ley 4.ª de 1913; artículo 110 de la Ley 130 de 1913.

CCII

Prueba

1.—No es jurídico, en general, exigir la prueba negativa, a no ser que ésta contenga afirmación de un hecho. Así, no se ve la razón para que se exija en todo caso la prueba de la falta de una partida de registro del estado civil y además la causa o motivo del desaparecimiento, siendo así que no desaparece lo que no existe, y en muchos casos lo que sucede es, en verdad, que nunca existió la partida en los libros, y la causa de la omisión no puede demostrarse en forma alguna, porque no fue otra que la incuria u olvido del funcionario civil o eclesiástico que debía asentarla. Si no ha habido incendio o robo del archivo, ni el tiempo lo ha consumido, no podría acreditarse jamás la falta de la partida y, por lo mismo, jamás podría admitirse la prueba supletoria. (1) (Sentencia, 19 mayo 1915, I, 353).

2.—Las reclamaciones contra la Nación por suministros o expropiaciones, pueden justificarse, o con recibos expedidos por las autoridades de que habla el numeral 1.° del artículo 3.° del Decreto Legislativo número 104 de 1903, o con atestaciones expedidas por los Gobernadores y Jefes Civiles y Militares de los Departamentos, sobre recibos emanados de autoridades departamentales y agentes militares a

(1) Artículo 543 del Código Judicial; artículo 22 de la Ley 57 de 1887.

órdenes de aquéllos, o bien, con declaraciones de nudo hecho rendidas ante Juez de Circuito de la jurisdicción en que se efectuaron los hechos que originan la reclamación, con intervención del Agente del Ministerio Público. Tanto respecto de la primera como de la segunda prueba, el carácter de Agente del Gobierno que tuvieran los individuos que hicieran la expropiación, queda acreditado con la autenticación de las respectivas firmas, respecto de los recibos, y con las diligencias previas que deben practicarse antes de la expedición de las atestaciones. En lo que respecta a las declaraciones de nudo hecho, son admisibles cuando los créditos provenientes de suministros y expropiaciones exigidos por Agentes Civiles o Militares del Gobierno, no consten por recibos que dichos Agentes debieron expedir; pero en este caso es necesario que el carácter civil o militar de estos Agentes se halle satisfactoriamente establecido con documentos auténticos oficiales. (Sentencia, 27 septiembre 1915, I, 715).

3.—En las demandas sobre pensión de jubilación no basta probar que el solicitante ha tenido empleos públicos diferentes en todos los años de un período de 40, 50 o más años. Para tener derecho a pensión es preciso comprobar el tiempo fijo que el demandante sirvió cada uno de los destinos, desde el día de la posesión hasta aquél en que voluntaria o involuntariamente se separó de él, a fin de que sumados

los diferentes períodos de servicio, pueda saberse si realmente se completa el tiempo fijado por la ley. (Sentencia, 27 septiembre 1915, I, 708).

4.—El deber que los artículos 542 y siguientes del Codigo Judicial imponen a cada parte de dar la prueba del hecho o hechos que afirma, no puede entenderse en el sentido de que a ella corresponda hacer uso de medios coercitivos para lograr, por ejemplo, la comparescencia de un testigo o la producción de un documento. Fuéra de que tal interpretación supondría en quien solicita la prueba un derecho superior, traería como consecuencia una colisión a que no podría ponerse término sino por el triunfo del más fuerte. La ley no consagra, ni puede consagrar, pues, el extremo de que la citación de testigos, y en general la manera de hacer efectiva la práctica de las pruebas decretadas por el Juez, deba hacerse por persona distinta de éste, haciendo uso de los apremios que la ley le da para que se cumplan sus providencias. (1) (Sentencia, 11 octubre 1916, III, 672).

5.—Las pensiones y recompensas son gracias dispensadas por la ley, y en esta calidad admiten, como excepción a los principios generales sobre el papel pasivo del Juez en las actuaciones judiciales, el que éste pueda indicar las pruebas que hacen falta y decretar su traída por medio

(1) Artículos 625 y 627 del Código Judicial; artículo 60 de la Ley 130 de 1913.

de autos para mejor proveer. (1) (Auto, 11 octubre 1916, III, 587).

6.—El Consejo de Estado (la Sala de Decisión) no puede ordenar que se traiga a los autos, para que sirva de prueba en un juicio, un expediente original que se halla archivado o en curso en un Ministerio. El interesado ha debido pedir oportunamente testimonio de aquellas piezas que quería se tuviesen como pruebas. (2) (Sentencia, 22 marzo 1915, II, 115).

7.—Las otras pruebas legales de que habla el artículo 17 de la Ley 149 de 1896, se refieren a los hechos sobre los cuales debe certificar el Estado Mayor General, a saber: el destino del militar y su muerte en defensa del Gobierno; pero tratándose del empleo, éste debe probarse con el despacho militar, con copia de la orden general o del decreto respectivo, o con otros documentos en donde conste el ascenso del caso: la prueba testimonial no es admisible. (3) (Sentencia, 30 agosto 1915, II, 188).

8.—En cuanto a que la muerte de un militar en servicio del Gobierno fuera producida por esta o por la otra enfermedad, y cuál sea el nombre técnico que a ella pueda corresponder, es prueba que no se puede exigir rigurosamente, tra-

---

(1) Artículo 85 de la Ley 130 de 1913.

(2) Artículo 790 del Código Judicial, que dice: «No se admitirá a las partes para fundar su intención autos que deben estar archivados, o que estén pendientes en otros Juzgados, pues, o deben pedir su acumulación en los casos en que ella es permitida, o testimonio de los documentos que quieran hacer valer como pruebas».

(3) Artículo 7.º de la Ley 50 de 1886.

tándose de fuerzas que no llevan médico y que actúan en lugares donde tampoco lo hay. (Sentencia, 20 septiembre 1915, II, 186).

9.—La nota en que se comunica un nombramiento, y la copia de la diligencia de posesión, son documentos auténticos que acreditan apenas los hechos sobre que versan, pero que por sí solos no justifican el tiempo servido: ya porque la naturaleza de la prueba no demuestra el hecho continuo del servicio, ya también porque no son raros, sino comunes, los casos en que el individuo a que se refiere la posesión se separa del empleo por renuncia, destitución, licencia o por expiración del período respectivo. El documento tendiente a comprobar el tiempo de servicio debe ser tal, que sin lugar a duda permita adquirir el convencimiento del hecho, como es, por ejemplo, la atestación tomada del archivo en donde conste el pago de los sueldos. (Sentencia, 11 septiembre 1916, III, 466).

10.—El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso, no tine porqué conformar su criterio a las calificaciones que hiciera un empleado del Ministerio de Guerra sobre documentos destituídos de todo mérito jurídico, según las reglas del Derecho común procesal. Sería empírico condenar a la Nación a pagar una recompensa con la sola razón de que quien pretende el derecho fue favorecido con una recompensa provisional, como lo sería también absolver a aquélla tan sólo por el hecho de que se hu-

biera negado a éste esa gracia. En cualquiera de estos dos casos existe para el Consejo de Estado el deber de apartarse de lo resuelto por el Ministerio de Guerra, si los elementos probatorios traídos al juicio y la calificación que de ellos haga el Consejo, le marcan un derrotero distinto. (1) (Sentencia, 11 diciembre 1916, III, 354).

11.—Era práctica corrientre en otro tiempo, dar paso franco a los reclamantes por expropiaciones de guerra, para presentar en todos los estados del juicio cuantos elementos probatorios tuvieran a bien, formados a su sabor extrajudicialmente, para llenar las deficiencias y corregir los errores de las pruebas presentadas con la demanda. Y hasta tal punto aquella práctica contrariaba la naturaleza de esta clase de juicios, desquiciaba la recta administración de justicia y contribuía a explotar el Tesoro nacional, que de las objeciones formuladas por el Agente del Ministerio Público, se daba traslado al actor para que mejorara la prueba, y la entidad juzgadora aguardaba pacientemente a que por medios lícitos o ilícitos se desvanecieran las objeciones. Esto es inadmisible por irregular y contrario a las disposicianes precisas que regulan la materia. (2) (Sentencia, 13 enero 1916, III, 306).

---

(1) Artículo 627 del Código Judicial; Ley 149 de 1896; Ley 21 de 1904.

(2) Artículos 22, 23, 24 y 25 de la Ley 163 de 1896; artículos 84 y 95 de la Ley 130 de 1913. Se refiere el Consejo a la práctica usada por la Comisión de Suministros.

12.—Para instaurar una reclamación es indispensable que el actor acompañe a su demanda las pruebas en que la funde y la relación de los objetos expropiados (artículo 10 de la Ley 163 de 1896; artículo 9.° del Decreto Legislativo número 104 de 1903), que debe ser ratificada ante la autoridad competente o ante el respectivo Juez del Circuito. Tratándose de la prueba consistente en *declaraciones de nudo hecho*, la exigencia de la ley tiene razón más poderosa, para prevenir las falsedades y demás hechos atentatorios a que es tan ocasionada la prueba testimonial en esta clase de juicios, como se ha experimentado en causas de suma gravedad, contra los intereses de la Nación. (Sentencia, 13 enero 1916, III, 306).

13.—Tres son los hechos que hoy deben probar los descendientes de los próceres, conforme a las Leyes 49 de 1909 y 103 de 1912: el carácter de prócer o empleado civil de la Independencia, del causante; que los demandantes observan buena conducta, carecen de renta que exceda de cincuenta pesos oro mensuales, no han recibido pensión ni recompensa y permanecen solteras o viudas, si son mujeres, o que son menores de edad o están absolutamente incapacitados para trabajar, si son varones; y su carácter de descendientes del prócer o empleado civil de que se trate. (Sentencia, 24 abril 1916, III, 559).

14.—La aplicación del artículo 42 de la Ley 149 de 1896 en cuanto a las pruebas que en su con-

cepto del sustanciador puedan faltar o a las deficiencias en el memorial de la demanda, son hechos que caen bajo el criterio especial del mismo Consejero sustanciador, que es a quien corresponde formular el proyecto de sentencia; sin que el hecho de admitir una demanda implique que el expediente esté perfectamente arreglado para poder fallar definitivamente, ni que el proyecto de sentencia haya de ser por consiguiente favorable al actor, ni mucho menos que la Sala haya de dar a las pruebas el mismo valor jurídico que el sustanciador, y que esté obligada a aceptar como sentencia el proyecto presentado por aquél. (1) (Sentencia, 31 enero 1916, III, 461).

15.—Es facultad propia de la autoridad que conoce de las demandas sobre recompensas militares, la de ordenar la ratificación de testigos, disponer que las certificaciones se aclaren o amplíen, comisionar y dictar cuantos autos para mejor proveer estime convenientes, de acuerdo con la segunda parte del artículo 42 de la Ley 149 de 1896 y 95 de la Ley 130 de 1913. De aquí se deduce que es improcedente, por ilegal, toda petición encaminada a que formen parte de los autos y se consideren con valor las pruebas o documentos cuya traída o creación no ha sido ordenada por quien conoce del asunto, después de admitida la demanda. (Sentencia, 28 octubre 1915, I, 824)

(1) Véase *Demanda*.

16.—Los términos en que está concebido el artículo 1.°, ordinal 3.° de la Ley 21 de 1904 y el espíritu general que informa las leyes sobre recompensas militares, indican que el fundamento de la causal allí determinada debe establecerse de una manera muy precisa, segura y concreta, esto es, que la relación de causa y efecto entre la enfermedad contraída en campaña, y la muerte, aparezca con tal evidencia, dadas las circunstancias especiales, que no haya lugar a otro supuesto dentro de la manifestación ordinaria de los hechos. Si así no fuera, la aplicación del ordinal citado sería tan extensa, que comprendería quizá la mayor parte de los militares del Gobierno, muertos en cualquier tiempo, después de la guerra, porque el servicio de campaña en estos climas y el choque de tántos elementos destructivos, desgastan y debilitan, por lo menos, el organismo, para que más o menos tarde una enfermedad intercurrente produzca la muerte. Es necesario tener muy en cuenta la relación de tiempo y las circunstancias personales de vida, una vez que el solo quebranto de la edad, la falta de higiene adecuada, los climas malsanos en que se habite con posterioridad a la época de la guerra, los vicios, la miseria, etc. etc., son causas para prolongar y agravar una enfermedad, leve en un principio y fácilmente curable. Es, por tanto, inadmisible que por el sólo hecho de que se afirme que un militar murió después de diez años de terminada la

guerra, a consecuencia de un paludismo contraído en ésta, esté cumplida la condición fijada en el ordinal 3º del artículo citado. (Sentencia, 27 julio 1916, III, 81).

17.—No es posible admitir, en el terreno de la legalidad, para comprobar el grado o empleo de un militar, el dicho de testigos, por más honorables que éstos sean. Sólo en el caso de que se demuestre satisfactoriamente que los archivos o documentos originales donde deben constar aquellos hechos han desaparecido, es procedente la prueba de testigos para completar la referente al grado mismo, o también en el caso de falta justificada de las pruebas preestablecidas y escritas; pero entonces la justificación debe dirigirse a establecer los motivos por los cuales han desaparecido dichas pruebas. (1) (Sentencia, 22 noviembre 1915, I, 759).

CCIII

Prueba testimonial

1.—Es admisible la prueba testimonial para demostrar que no es auténtica una acta de una Asamblea, o que no se verificó realmente el hecho que figura en el acta, o que se falsearon los caracteres del hecho al atestarlo en el documento, o que el hecho mismo no tuvo las condiciones intrínsecas necesarias para alcanzar eficacia jurídica según su naturaleza. (2) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 62).

(1) Artículo 17 de la Ley 149 de 1896; artículo 682 del Código Judicial.

(2) Artículos 1760 del Código Civil; 682 del Código Judicial.

2.—La prueba testimonial es apta para impugnar la documental, ya por el aspecto de la autenticidad, ya por el de la realidad o exactitud de los hechos comprobados, porque no hay disposición que lo prohiba, y sabido es que cuando la ley no excluye o restringe determinado medio probatorio respecto de ciertos extremos, son admisibles todos los que la ley misma reconoce. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 63).

3.—El que un individuo haya muerto por enfermedad contraída en una campaña, es asunto que no puede comprobarse con testigos sino con peritos. (1) (Decisión, 15 julio 1915, II, 95).

4.—La muerte del causante de una recompensa militar puede establecerse por medio de testigos; en esta clase de juicios la ley no exige la partida de defunción como prueba principal. Pero si al Consejero sustanciador le surge alguna duda y quisiere esclarecer perfectamente el hecho, él puede, por medio de autos para mejor proveer, decretar la traída de la partida de defunción, la certificación del médico que lo recetó, y demás documentos que juzgue convenientes. (Auto, 27 julio 1916, III, 593).

5.—Cuando es pertinente la prueba testimonial para comprobar créditos provenientes de exacciones de guerra, es indispensable que tal prueba se acompañe a la demanda. De otra suerte,

---

(1) Artículos 651 a 668 del Código Judicial; 95 y 104 de la Ley 130 de 1913; 33 de la Ley 169 de 1896.

la prueba testimonial es inadmisible. (1) (Sentencia, 20 noviembre 1916, III, 738).

Véase *Expropiaciones.*

6.—Establecer que una enfermedad como el paludismo ha sido contraída realmente en campaña, y que esta enfermedad ha ocasionado la muerte de un militar diez años después de la guerra, son cuestiones de rigor científico, que sólo pueden demostrarse satisfactoriamente por medio de la prueba pericial, según el sistema reconocido en el Código Judicial. Las declaraciones de testigos no son elemento apreciable jurídicamente, para determinar que un militar adquirió el paludismo en campaña. Si el origen de esta enfermedad puede ser muy remoto y si sus manifestaciones no son de aquellas que caigan desde los comienzos bajo la simple percepción de los sentidos, pues muchos individuos afectados de tal enfermedad revelan salud y robustez, mal pueden tales declaraciones servir de fundamento seguro de aquel hecho. La afirmación de que un militar *era un hombre perfectamente sano antes de la guerra*, hecha por imperitos que no dan razón de su dicho, no tiene carácter demostrativo para fun-

(1) Esta doctrina, que pertenece a la Corte Suprema y que el Consejo acoge por estimarla estrictamente jurídica, tiene su fundamento en que así como en los juicios en que hay término de prueba no pueden apreciarse sino aquellas que no habiéndose acompañado a la demanda se produzcan en el término que señala la ley, en controversias como éstas en que el plenario está suprimido, con la demanda tiene que acompañarse la prueba testimonial, por cuanto después de admitida no proceden sino las ampliaciones que decrete la entidad que conoce del asunto, según lo prescribe el Decreto número 1009 de 1908.

dar un fallo judicial en contra de los intereses de la Nación. (1) (Sentencia, 27 julio 1916, III, 82).

7.—Según el artículo 17 de la Ley 149 de 1896 en relación con el 682 del Código Judicial, el Consejo de Estado ha fijado su jurisprudencia en el sentido de que la prueba admisible de los grados de Jefe y Oficial es el despacho militar, o en defecto de éste, otro documento público auténtico, en que conste la efectividad del grado. La simple prueba testimonial, plenamente establecida, sólo es aceptable respecto de los individuos de tropa. (Sentencia, 18 noviembre 1915, II, 312; Sentencia, 22 noviembre 1915, II, 334).

8.—Las declaraciones de testigos son admisibles como prueba de que cierto individuo asistió a un combate, pero no en cuanto al grado militar que él tuviese. El grado no puede justificarse con declaraciones de testigos. (2) (Sentencia, 18 noviembre 1915, II, 312; Sentencia, 22 noviembre 1915, II, 334).

CCIV

Prueba supletoria

1.—Además de otros documentos auténticos, son admisibles como prueba las declaraciones de los Jefes a cuyas órdenes sirvió la persona por quien se reclama la recompensa militar, a cau-

---

(1) Artículo 651 y siguientes del Código Judicial; Ley 21 de 1904.

(2) Artículos 682 del Código Judicial; 17 de la Ley 149 de 1896.

sa de haber muerto en campaña al servicio del Gobierno, siempre que se acredite fehacientemente el carácter militar de los declarantes; pues si los motivos en que éstos fundan su conocimiento de los hechos provienen de haber sido compañeros de armas del causante, lógico es que se compruebe esta circunstancia como una muestra de que hablan con conocimiento de causa, y de la razón de su dicho. (Sentencia, 30 agosto 1915, II, 220).

2.—La recompensa provisional concedida por el Ministerio de Guerra a la hija de un militar muerto en campaña, por la cuantía correspondiente a cierto grado (1), es un documento que debe tenerse como prueba del empleo y de la muerte del militar, aun cuando esté en contradicción con otros documentos emanados de ese Ministerio, en que se dice no haber allí dato que acredite el grado, servicio y muerte de aquel por quien se demanda la pensión. (Sentencia, 29 noviembre 1915, II, 321).

3.—No es posible admitir como prueba del grado o empleo de un militar, el dicho de testigos, por honorables que sean, sino en el caso de que se demuestre que los archivos o documentos originales donde deben constar los hechos, han desaparecido, y también en el caso de falta bien justificada de las pruebas preestablecidas y escritas. Pero entonces la justificación debe dirigirse a establecer los motivos por los

(1) Decreto número 681 de marzo 12 de 1900.

cuales han desaparecido dichas pruebas. (1) (Sentencia, 22 noviembre 1915, II, 334; Sentencia, 10 julio 1916, III, 609).

4.—A falta del despacho militar es también prueba del destino y muerte en combate de un militar, el certificado del Archivero general del Ejército, en el cual se dice que según parte detallado referente a cierto combate, figura entre los muertos el expresado individuo, con especificación del grado militar. (2) (Sentencia, 10 agosto 1915, II, 407).

5.—Demostrada la pérdida del archivo por declaración de los mismos Jefes a cuyo cuidado se encontraba un militar, es admisible, aplicando el artículo 683 del Código Judicial, el testimonio de estos mismos Jefes para comprobar el empleo de aquél en el momento en que ocurrió la muerte, si por lo demás, hay constancia en el Ministerio de Guerra del carácter militar del Comandante de operaciones, que da fe, a su vez, del carácter militar de los declarantes y demás hechos aseverados por éstos. (3) (Sentencia, 21 febrero 1916, III, 100).

6.—Para que sea admisible la prueba supletoria del estado civil, no es preciso que se explique la falta de la respectiva partida en los libros parroquiales y que se ocurra a la prueba de testigos presenciales. Lo que la ley ordena es que la prueba supletoria presente ciertas condicio-

---

(1) Artículos 17 de la Ley 149 de 1896; 682 y 683 del Código Judicial.

(2) Artículo 17 de la Ley 149 de 1896.

(3) Leyes 149 de 1896 y 37 de 1904.

nes que señalan los artículos 397 a 399 del Código Civil "particularmente en caso de no explicarse y probarse satisfactoriamente la falta de la respectiva partida; la pérdida o extravío del libro o registro." (1) (Sentencia, 27 abril 1916, III, 626).

7.—Para el efecto de admitir la prueba testimonial subsidiaria, debe tenerse en cuenta que una cosa es que falten en las oficinas o archivos respectivos ciertos documentos o datos, y otra cosa que hayan desaparecido por caso fortuito u otro hecho extraordinario, o no hayan sido recogidos, ordenados y depositados debidamente los mismos archivos en que se hallaban tales documentos o datos. En el primer extremo no hay lugar a suplir la prueba, pues lo que sucede es que ésta no ha existido en ningún tiempo. En el segundo, sí hay lugar a la prueba supletoria, pues el hecho alcanzó constancia oficial, pero se perdió por el accidente extraordinario, o por la omisión o negligencia en recoger el archivo y colocarlo en seguridad. (2) (Sentencia, 18 noviembre 1915, II, 312).

CCV

Prueba pericial

1.—La aseveración de un facultativo, por competente y honorable que sea, que "afirma como un hecho indudable" que la muerte de un militar

(1) Artículo 39 de la Ley 149 de 1896.
(2) Artículo 683 del Código Judicial.

"fue ocasionada por servicios prestados en campaña, y enfermedades adquiridas en la misma, al servicio del Gobierno," carece de valor probatorio si el dictamen no contiene toda la razón científica necesaria que exige la naturaleza de esta prueba, como es, v. gr., haber examinado al militar en la enfermedad que le ocasionó la muerte años después de terminada la campaña. (Sentencia, 27 julio 1916, III, 82).

2.—La muerte de un individuo, por consecuencia de enfermedad contraída en el servicio activo de campaña, no es cosa que ordinariamente pueda demostrarse por medio de testigos. En diversas decisiones ha dicho el Consejo que esto es del dominio de la prueba pericial, esto es, de las exposiciones de facultativos o peritos que con conocimiento de causa y con arreglo a los principios de la ciencia afirmen que la muerte se produjo como necesaria o como probable consecuencia de la dolencia misma, y que ésta fue realmente contraída en las circunstancias que expresa la demanda. En casos muy determinados, por tratarse de enfermedades cuyos síntomas son generalmente conocidos aun por personas indoctas, como la viruela, la disentería o la fiebre amarilla, en que los testigos han visto al paciente caer a la cama y luégo morir, puede admitirse prueba testimonial, y el Consejo la ha admitido algunas veces; pero esta jurisprudencia no puede tener aplicación en todos los casos en que por

personas desprovistas de conocimientos médicos vengan a afirmar en calidad de testigos lo que es materia de juicios del entendimiento (Sentencia, 10 octubre 1916, III, 187).

3.—En los litigios sobre límites, la prueba pertinente es la pericial para establecer la identidad de los lugares y señalar las líneas divisorias (de los municipios) en vista de los títulos respectivos. (1) (Sentencia, 10 febrero 1916, III, 491).

4.—La sola declaración de un experto, no constituye, en concepto del Consejo de Estado, base sólida para considerar establecido plenamente, como en derecho se requiere, que una enfermedad contraída en campaña al servicio del Gobierno ocasionó la muerte de un militar. La exposición de un facultativo, por honorable y competente que sea, no puede considerarse como la prueba pericial reconocida en las leyes, la cual se forma por el dictamen de dos o tres profesores, fundado en los principios inconcusos de la ciencia y mediante el examen de la materia concreta del juicio que de ellos se exija. (Sentencia, 27 julio 1916, III, 82).

CCVI

Pruebas de estado civil

1.—La comprobación del estado civil es el medio que tiene a su disposición el heredero para que se le reconozca tal carácter y llegar más tarde a recoger la herencia, pero esto no significa que

(1) Véase *Territorios municipales.*

la calificación correspondiente pueda hacerla el mismo interesado, sino el funcionario que la ley ha designado. (1) (Auto, 26 abril 1915, I, 166).

2.—*Un certificado eclesiástico*, expedido en vista de los respectivos Libros, no redargüído de falso, justifica la falta de la partida, siempre que por las circunstancias personales de vecindad o residencia de los interesados y por las de tiempo, aparezca que debió asentarse en tales libros. En éste extremo, es perfectamente admisible la prueba supletoria de otro documento, o la testimonial bien producida, para acreditar tanto los hechos constitutivos del estado civil o los de la posesión notoria, como las mismas circunstancias personales—vecindad o residencia—y de tiempo. (Sentencia, 19 mayo 1915, I, 353).

3.—Los preceptos positivos sobre pruebas del estado civil, no han de tomarse de modo que conduzcan al absurdo, a la contradicción con la realidad de las cosas y a la eliminación práctica del mismo fin que con ello se busca. La propia forma del artículo 395 del Código Civil en su evidente amplitud, sólo expresa que en defecto de los documentos y de las declaraciones de testigos se ocurra a la posesión notoria, sin que ésta disposición exija que en todo caso haya de demostrarse necesariamente la falta absoluta de una prueba supletoria en or-

(1) Artículos 653 y 1016 del Código Civil; artículo 248 de la Ley 105 de 1890.

den riguroso, para hacer uso de la otra. Es, pues, injurídico exigir en todo caso la prueba de la falta del registro de matrimonio, y además la causa o motivo del desaparecimiento de la misma partida, para que pueda hallar cabida la prueba testimonial de la posesión notoria, cuando obra certificado parroquial expedido en vista de los Libros, no redarguído de falso, y concurren otras circunstancias que hacen verosímil el hecho del matrimonio. (Sentencia, 19 mayo 1915, I, 354).

4.—Lógicamente hablando, la prueba de la falta de un hecho es la falta misma demostrada. Así, tratándose, v. gr., de una acta eclesiástica de estado civil, la no existencia de ella en determinado registro no puede acreditarse sino con el certificado del respectivo Párroco, expedido *en vista* de los libros eclesiásticos, y tal certificado presta completa fe mientras no haya prueba en contrario, una vez que las leyes lo han asimilado a documento auténtico. (1) (Sentencia, 19 mayo 1915, I, 353).

5.—La doctrina legal de los artículos 395 del Código Civil y 683 del Código Judicial, debe interpretarse y aplicarse según los principios fundamentales de la lógica sobre pruebas, en armonía con otros preceptos legales y de acuerdo con las circunstancias peculiares de los hechos constitutivos de cada estado civil, del procedimiento establecido para llevar los registros de éste, y de la vida jurídica, en gene-

(1) Artículo 22 de la Ley 57 de 1887.

ral, del país, poco normalizada, que no asegura la formación escrupulosa y la custodia de los documentos en que constan los actos más importantes de los hombres en su condición civil. (Sentencia, 19 mayo 1915, I, 352).

CCVII

Prueba preconstituída

1.—Las pruebas precontituídas tienen eficacia si han sido formadas en un todo de acuerdo con la ley; y los hechos que constan en un documento tienen valor en cuanto no sean contrarios a ella y hayan sido ejecutados con plena capacidad y facultad. El documento sano en su forma y exacto en su contenido, justifica la existencia del hecho, pero no la virtud jurídica de éste. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 64).

CCVIII

Puerto Wilches

1.—Existen motivos para declarar legalmente la caducidad de los contratos de 5 de julio y 27 de septiembre de 1906, celebrados entre el Gobierno, por una parte, y los señores Julio Patiño y el Barón Raoul Aschmatzer, por otra, sobre la construcción del gran Ferrocarril Central; y hay conveniencia pública en que por parte del Gobierno se haga la declaratoria de tal caducidad. (Concepto, 4 junio 1915, II, 704).

Q

CCIX

Quorum

1.—El *quorum* legal necesario para que una Asamblea pueda instalarse y funcionar válidamente, lo constituye la mayoría absoluta de sus miembros, es decir, cualquier exceso sobre la mitad. (1) Si además de ese número de Diputados concurren otros que no deben ingresar como miembros por haberse suspendido su elección, ello no vicia de nulidad la instalación de la Asamblea ni los actos que ella ejecute. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 51).

2.—Para el efecto de juzgar los actos de las Asambleas departamentales desde el punto de vista de la integridad legal del *quorum*, deben tenerse en cuenta tres condiciones únicamente, que son las esenciales: 1.° Si los individuos que concurren tienen el carácter de Diputados, principales o suplentes, porque estén provistos del respectivo título, no suspendido ni anulado; 2.° Si el número de ellos alcanza a la mayoría absoluta de los que corresponden a la corporación, y 3.° Si están posesionados debidamente. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 55).

---

(1) Artículos 48 y 90 de la Ley 4.ª de 1913.

3.—Cuando por haberse separado de hecho algunos Diputados de la Asamblea, ésta no puede funcionar por falta de *quorum*, ella puede integrarse con suplentes para que no queden frustrados los fines de la ley y perjudicados los grandes intereses públicos. Este caso no lo prevé la ley, pero como no puede quedar a la sola voluntad del que se retira de hecho el poder de dejar acéfalo el puesto indefinidamente, es claro que queda a juicio y potestad de la Corporación apreciar, en cada caso, si ocurre falta temporal para llamar o admitir al respectivo suplente. (1) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 56).

4.—La formación de ternas (para Magistrados de los Tribunales y Fiscales) es nula si a la Asamblea no concurrió el número de miembros legítimos que integran el *quorum* legal, aunque la designación haya sido unánime. (2) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 67).

(1) En concepto del Relator queda por establecer cuándo puede decirse que un Diputado se retira *de hecho*.

(2) Es curioso hacer constar aquí una anomalía de la ley. Se refiere esta doctrina a la designación de ternas para Magistrados, efectuada por la Asamblea de Boyacá en sus sesiones de 1915. Esta Asamblea consta de 31 miembros y a la sesión sólo concurrieron 15 Diputados legítimos y algunos otros que no fueron reputados como miembros legítimos. La elección fue unánime, es decir, tuvieron 15 votos legítimos los designados a las ternas, sin contar los votos de los otros miembros; como el *quorum* legal era de 16 miembros por lo menos, la elección no era válida, a pesar de tener 15 votos; pero si hubiera concurrido otro Diputado de los considerados legítimos, la designación sería válida, aun cuando sólo hubieren obtenido 9 votos. (Artículo 99 del Código Político y Municipal).

R

CCX

Raciones del Ejército y de la Marina

1.—Si el destino de un militar es el ejercicio de las funciones señaladas al empleo, al tenor del artículo 44 del Código de la materia, no cabe duda que los sueldos y raciones del Ejército y de la Marina Nacional, de que trata el Decreto número 23 de 1915, y el parágrafo 1.° del artículo 1.° de la Ley 87 del mismo año, son los de los militares que están en servicio activo, pero no las dotaciones de aquellos individuos que teniendo grado militar no hacen parte del Ejército ni de la Marina; y por cuanto en los términos del artículo 3.° de la Ley 68 de 1912, entre las condiciones que deben tener los Oficiales que aspiran a becas, está la de que no se hallen en servicio activo en el Ejército, los términos de esta disposición excluyen el que la beca se considere como servicio activo en el Ejercito. De consiguiente, si el becado, por el hecho de serlo, no ejerce destino público, la asignación que se le señala no puede legalmente estimarse como sueldo. (1) (Sentencia, 23 octubre 1916, III,321).

---

(1) Ley 87 de 1915; Decreto número 23 de 1913; Ley 68 de 1912; artículo 27 del Código Civil; artículo 44 del Código Militar.

CCXI

Ratificación

1.—Las elecciones verificadas por una Asamblea departamental sin el *quorum* reglamentario, no se validan porque la Asamblea en sesión poste rior y con el *quorum* legal, las ratifique expresamente. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 67).

CCXII

Reacuñación de moneda

1.—Puede el Gobierno o la Junta de Conversión, sin examen del Consejo de Estado, contratar la reacuñación de moneda con establecimientos radicados en el país, mientras rija la ley de autorizaciones extraordinarias y dentro del máximum señalado. (1) (Sentencia, 4 mayo 1915, I, 237).

CCXIII

Rebaja de pena

1.—La rebaja de pena no puede concederse sino cuando la sentencia condenatoria ha pasado en autoridad de cosa juzgada, porque es entonces cuando realmente queda determinado el tiempo de la duración de esa pena, y puede fijarse la cuota parte que haya de rebajarse conforme a la respectiva ley de autorizaciones. (Sentencia, 12 abril 1915, I, 311).

---

(1) Ley 126 de 1914; artículo 131 del Código Fiscal.

CCXIV

Recaudación

1.—Disponer una ordenanza que el producto de un impuesto municipal cuyo establecimiento aquélla autoriza, por delegación del Congreso, se distribuya entre los Municipios en proporción al número de habitantes, es consultar la base más equitativa de distribución, sin menoscabo de las prerrogativas que hoy tienen los Municipios y que constitucionalmente censisten en la libertad de formar sus presupuestos y de invertir el producto de sus rentas. (1) (Sentencia, 24 mayo 1915, I, 377).

2—La Ley 97 de 1913, en cuanto facultó a las Asambleas para permitir a los Municipios la imposición de ciertos gravámenes con las limitaciones que ellas tuvieran a bien, introdujo una excepción a las reglas generales sobre recaudación municipal de impuestos, pero se armoniza perfectamente con las disposiciones que sobre la misma materia se contienen en el Código Político y Municipal (Ley 4.ª de 1913). Este rige los impuestos incluídos en los Presupuestos municipales; aquella ley reglamenta la recaudación de los que por especial permiso de la ley pueden establecerse en lo futuro. (2) (Sentencia, 24 mayo 1915, I, 375).

(1) Artículo 50 del Acto Legislativo de 1910.

(2) Artículos 97 y 169 del Código Político y Municipal.

CCXV

Recaudación de impuestos municipales

1.—La facultad que tienen los Municipios conforme al artículo 169 del Código Político y Municipal, para reglamentar la recaudación de las contribuciones que les es permitido establecer, no se opone a que una ley posterior señale por sí o por intermedio de las Asambleas departamentales, otras bases de recaudación, principalmente si se trata, no de impuestos municipales preexistentes, sino de impuestos cuyo futuro establecimiento se trata de autorizar. (1) (Sentencia, 24 mayo 1915, I, 375).

CCXVI

Recaudadores nacionales

1.—El Consejo de Estado, como Tribunal Supremo Contencioso Administrativo, carece de jurisdicción para conocer, por *consulta*, de las resoluciones de los Recaudadores nacionales en los incidentes de desembargo. (2) (Sentencia, 5 febrero 1915, I, 91).

CCXVII

Reclamaciones de extranjeros

1.—El Consejo de Estado no puede conocer de la solicitud que un extranjero hace al Gobierno de su país en el sentido de que por medio de gestión diplomática obtenga del Gobierno de Co-

(1) Ley 97 de 1913; artículo 97 del Código Político y Municipal.
(2) Artículos 19 inciso *b)* y 21 de la Ley 130 de 1913.

lombia el pago de exacciones de guerra, (1) y la cual se ha trasmitido al Consejo por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores con algunos documentos, pero desprovista de demanda instaurada en forma alguna ante la respectiva autoridad. (Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 563).

2.—El Consejo de Estado conoce privativamente de las reclamaciones de individuos extranjeros (2) contra el Gobierno de Colombia por empréstitos, suministros o expropiaciones de guerra, siempre que sean establecidas en la forma y términos prescritos por las leyes. (Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 563).

CCXVIII

Recompensas militares

1.—Demostrada satisfactoriamente la muerte de un militar por consecuencia de enfermedad a que dio origen la herida recibida en combate, debe reconocerse el derecho de sus descendientes a recompensa aunque el matrimonio de aquél, su muerte y el nacimiento de sus hijos se hayan verificado con posterioridad a la herida. (3) (Sentencia, 1.° junio 1915, I, 339).

2.—El hecho de que los próceres de la Independencia hayan disfrutado de pensión decretada por los primeros Congresos de la República, no

---

(1) Se trataba de una solicitud hecha en 1915 por un ciudadano ecuatoriano al Gobierno de su país, para que se reclamase el valor de unas exacciones verificadas en la guerra de 1899-1903.

(2) Ley 60 de 1914; artículo 113 de la Ley 130 de 1913.

(3) Artículo 1.º de la Ley 21 de 1904.

impide que Congresos posteriores concedan a los descendientes de aquéllos, pensiones personales por medio de otros actos especiales. (Sentencia, 7 abril 1915, I, 157; 2.ª, 643)

3.—El derecho que otorga el artículo 7.°, inciso 3.° de la Ley 149 de 1896, se funda en la condición de madre, cualquiera que sea su estado civil, al morir el causante. Lo que la ley ha establecido es una inhabilidad para obtener el reconocimiento y pago de recompensa, cuando aquélla ha pasado a otras nupcias. (Sentencia, 10 mayo 1915, I, 355; 2.ª, 476).

4.—Para comprobar el destino, el grado y la muerte de un militar por enfermedad contraída en campaña, cuando no hay constancia en el Ministerio de Guerra de tales hechos, son suficientes las declaraciones del Comandante general de la División y de Oficiales a cuyas órdenes servía. Con esta clase de pruebas pueden acreditarse los hechos fundamentales de la demanda y el derecho que tiene el demandante a que se reconozca recompensa por la muerte del militar en servicio del Gobierno. (1) (Sentencia, 20 septiembre 1915, II, 185).

5.—No puede aceptarse como plena prueba del grado, destino y muerte de un militar, ocurrida en campaña al servicio del Gobierno, las declaraciones dadas por compañeros de armas, si no expresan el tiempo en que ocurrió la muerte, requisito exigido por la ley; si no se

---

(2) Artículo 17 de la Ley 149 de 1896. Véase *Pruebas supletorias.*

ha explicado de manera satisfactoria la falta de constancia de aquellos hechos en los libros del Ministerio (como lo quiere el artículo 17 de la Ley 149 de 1896); si no se encuentra en ninguna parte del proceso, ni siquiera incidentalmente, la prueba de que en realidad fueron los declarantes compañeros de armas del muerto, ni en qué cuerpo o fuerza militaron. (Sentencia, 30 agosto 1915, II, 220).

6.—Las hijas casadas de militares muertos en campaña no tienen derecho a recompensa, aun cuando después queden viudas. La ley no hace distinción. (1) (Sentencia, 29 noviembre 1915, II, 322).

7.—Si está comprobado que un militar entró sano en campaña y que la enfermedad que contrajo en ella le produjo la muerte, es evidente que sus herederos se encuentran en el caso contemplado en el numeral 3.° del artículo 1.° de la Ley 21 de 1904, en relación con el 7.° de la Ley 149 de 1896. (Sentencia, 31 noviembre 1915, II, 525).

8.—El derecho a recompensa por muerte del hijo se funda en la condición misma de madre, cualquiera que sea su estado al tiempo de morir el causante, como claramente se deduce de la regla 3.ª del artículo 7.° de la Ley 149 de 1896. Es el hecho de pasar a otras nupcias lo que inhabilita a la madre, según el artículo 10 de la misma ley, para reclamar la gracia o recompensa. (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 477).

---

(1) Artículo 11 de la Ley 149 de 1896.

9.—Según el artículo 1.° de la Ley 21 de 1914, en su tenor literal, no basta que la muerte del militar por quien se reclama la recompensa ocurra en campaña, por causa de enfermedad. Es menester que ésta haya sido contraída en el servicio militar, y que esta circunstancia aparezca plenamente demostrada en los autos. De otra manera podrían ser favorecidos con la gracia de la recompensa, contra la letra y espíritu de la ley, los deudos de un militar cuya muerte fuera el resultado de una dolencia anterior agravada por el servicio de las armas. (Sentencia, 10 octubre 1916, III, 187).

CCXIX

Recompensas de empleados de policía

1.—El derecho de los empleados de policía a obtener un auxilio prudencial por razón de servicios prestados en el Cuerpo, no es un derecho que haya sido reconocido o consagrado por la Constitución o ley alguna. Es un derecho otorgado en un decreto ejecutivo (número 517 de 1913) que se funda "en la práctica establecida de tiempo atrás en el Ministerio de Gobierno de conceder un auxilio prudencial a los empleados y agentes del Cuerpo de Policía Nacional que habiendo observado buena conducta se han retirado del Cuerpo antes de completar el tiempo de servicio requerido para obtener recompensa ordinaria." De aquí que una resolución ministerial originada en reclamaciones

de esta clase, no pueda ser materia de revisión por parte del Consejo de Estado en el concepto de contraria a la Constitución o a la ley o lesiva de derechos civiles, ni aun en el caso de que pueda violar el propio decreto que reconoce el derecho, porque ni la una ni la otra han consagrado tal derecho o gracia. Quiere decir esto que las violaciones de un Decreto hechas por un Ministro, no dan lugar a la revisión ante el Consejo de Estado, porque esta entidad sólo puede revisar los actos de los Ministros que violan la Constitución o la ley o los derechos civiles de particulares. (1) (Sentencia, 3 julio 1916, III, 116).

2.—El derecho de los empleados de Policía a obtener una recompensa en razón de servicios prestados al Cuerpo, es un derecho que no ha sido reconocido por la Constitución o ley alguna, sino por un Decreto Ejecutivo que no ofrece los caracteres de medida reglamentaria, según el artículo 120, ordinal 3.° de la Constitución. Es, por tanto, inadmisible que las Resoluciones del Ministerio de Gobierno, en cuanto por ellas se desconozca el derecho que consagra aquel Decreto, puedan servir de base legal de acusación ante el Consejo de Estado, según la doctrina del artículo 78 de la Ley 130 de 1913. (2) (Sentencia, 28 noviembre 1916, III, 358).

---

(1) Artículo 78 de la Ley 130 de 1913; artículo 41 del Acto Legislativo número 3 de 1910. Véase *Derechos civiles.*

(2) Artículo 12 de la Ley 153 de 1887.

CCXX

Reconocimiento de heredero

1.—El Consejo de Estado no tiene entre sus atribuciones la de reconocer a nadie el carácter de heredero, ni tampoco la de determinar los derechos particulares por razón del estado de las personas. (Auto, 26 febrero 1915, I, 167).

CCXXI

Recurso contencioso

1.—No es de la competencia de los Tribunales administrativos, el conocimiento de los recursos que se interpongan contra las resoluciones ministeriales que afecten intereses particulares, cuando dichos recursos se originen en contratos celebrados en nombre del Estado. (1) (Sentencia, 30 noviembre 1915, I, 226).

2.—El término fijado en el artículo 53 de la Ley 130 de 1913 es fatal, y debería contarse de acuerdo con el tenor literal de la ley, desde la fecha de la sanción de la ordenanza o de la ejecución del acto de que se trata. (2) Pero el Consejo de Estado, teniendo en cuenta la imposibilidad de ejercitar la acción correspondiente de nulidad ante los Tribunales Administrativos, antes de que éstos se hubieren instalado y comenzado a funcionar legalmente, ha interpretado en diferentes fallos y así lo había entendido también el Tribunal Supremo de lo

(1) Artículo 18, inciso 1.º de la Ley 130 de 1913. Estas doctrinas corresponden al Tribunal Supremo-Contencioso.

(2) La Ley 71 de 1916 ha declarado hábil todo tiempo.

Contencioso Administrativo, que ese término fatal sólo puede contarse, respecto de ordenanzas u otros actos de las Asambleas anteriores al establecimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, desde la fecha en que comenzó a funcionar en cada sección el respectivo Tribunal Administrativo. (Sentencia, 20 marzo 1916, III, 345).

3.—La doctrina jurídica de los artículos 18, 79 y 80 de la Ley 130 de 1913, es la siguiente: cuando los actos del Gobierno o de los Ministerios no versan sobre materia civil, o cuando a pesar de versar sobre esta materia, no se concretan a derechos civiles sobre determinado objeto de personas señaladas en este caso, tales actos son susceptibles de acusación por el Ministerio Público, o por cualquier ciudadano. Pero tratándose de actos que recaigan sobre derechos civiles o concretos de una persona natural o jurídica, o cuando en una actuación de intereses particulares la fuerza del acto no se extiende más allá del caso preciso que se ventila, entonces sólo la persona interesada tiene derecho de promover la nulidad. (Sentencia, 1.° marzo 1915, I, 658; Sentencia, 19 julio 1915, III, 458).

Véase *Derechos civiles*

CCXXII

Recurso de hecho

1.—No todo el que tiene derecho de apelar de un auto o sentencia, lo tiene también para intentar recurso de hecho: es preciso para ello ser

parte en el juicio. Los que sin ser partes en el juicio resultan perjudicados por una sentencia definitiva, tienen derecho de apelar, pero no de interponer recurso de hecho si se les niega la apelación. (1) (Sentencia, 22 enero 1917, III, 621).

CCXXIII

Recurso de revisión

1.—La ley no ha establecido distinción alguna entre *recurso de revisión* y recurso *contencioso-administrativo*. Lo que pasa es que la revisión se alcanza por la interposición del contencioso-administrativo; o en otros términos, que aquélla es el objeto del recurso y éste el medio o el camino para obtenerla. (2) Sentencia, 2 julio 1915, I, 757).

2.—La voz *recurso* en su acepción lata, significa memorial, solicitud, petición por escrito. Es, por tanto, correcto decir que un particular agraviado ejercita el recurso de revisión cuando, no conforme con una resolución ministerial, ocurre en solicitud de enmienda al funcionario o corporación que puede hacerlo. (Auto, 6 febrero 1915, I, 144).

3.—El recurso de revisión que consagra la Ley 130 de 1913, es una actuación distinta de la que se sigue ante la Administración en demanda del reconocimiento de un derecho; y tan distinta es, que no halla cabida sino cuando se

---

(1) Artículos 398 del Código Fiscal; 863, 898 y 890 del Código Judicial.

(2) Artículos 18 y 78 de la Ley 130 de 1913.

agota la vía administrativa. De aquí que, en aquellos casos en que la revisión de actos, en el concepto de ser lesivos de derechos civiles, no puede prosperar sino a petición de quienes tengan interés por creerse agraviados, el poder conferido ante la Administración no da personería para ejercitar el recurso contencioso-administrativo, sino en cuanto contenga cláusula expresa que extienda el mandato a este recurso. (Sentencia, 27 julio 1915, III, 426).

CCXXIV

Recusaciones

1.—El interés de que habla la ley como fundamento de recusación judicial no es el interés de partido, ni es el interés de esta o aquella comunidad política; es un interés circunscrito al provecho, beneficio o utilidad que pueda derivar el Juez de la sentencia, o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. (1) (Sentencia, 21 agosto 1915, I, 553).

2.—El mero interés político, de secta o grupo, no constituye causal de recusación judicial. El interés de que habla el artículo 749, causal 4.ª, del Código Judicial, (2) es un interés circunscrito al provecho, beneficio o utilidad que pueda derivar el Juez de la sentencia, o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. (Sentencia, 21 agosto 1915, I, 553).

---

(1) Artículo 749, inciso 4.º del Código Judicial.

(2) Este artículo dice: «Son causales de impedimento: .... 4.ª Tener interés en el pleito el Juez o alguno de sus parientes en los grados expresados en los dos primeros incisos....»

CCXXV

Reforma de resoluciones

1.—Los dictámenes del Consejo de Estado, como Cuerpo Supremo Contencioso, acerca de invalidez de contratos celebrados por el Gobierno y en que se han omitido algunas de las formalidades señaladas por el Código Fiscal, son providencias que tienen el carácter de sentencias definitivas y como tales están sujetas al precepto del artículo 17 de la Ley 169 de 1871, según el cual "la sentencia definitiva no puede revocarse ni reformarse por el mismo Juez o Tribunal que la pronuncie." (1) (Sentencia, 15 marzo 1915, I, 200).

CCXXVI

Régimen de Policía

1.—Por regla general, y de acuerdo con el artículo 5.° de la Ley 57 de 1887, (2) las disposiciones del Código Judicial son de preferente aplicación a las del Código Político y Municipal; pero tra-

(1) Artículos 9.°, incisos *b), c), e)* y *f)*; 13, incisos *g), i)*, y 39 del Código Fiscal; artículos 48 a 51 de la Ley 130 de 1913.

(2) Este artículo dice: «Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1.ª La disposición relativa a un asunto especial prefiiere a la que tenga carácter general;

2.ª Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior; y si estuvieren en diversos Códigos, preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública».

tándose de los procedimientos de policía y de las penas correccionales, el propio Código Judicial les da implícitamente preferencia a estas últimas, al establecer en su artículo 2022 que el procedimiento criminal establecido en el Libro 3.° del Código Judicial, sólo se exceptúan los procedimientos "relativos a la aplicación de las penas impuestas por las leyes de policía, de las correccionales que puedan imponer las autoridades políticas y las demás de que tratan los Códigos y leyes especiales." (Sentencia, 4 abril 1916, III, 59).

2.—El fin inmediato de la policía extrictamente dicha, es prevenir el ataque a los derechos individuales y sociales y evitar daños en general a la moralidad, salubridad y tranquilidad públicas. De aquí que se reconozcan múltiples ramas de policía administrativa, como son: la seguridad especialmente calificada, la carcelaria, la forestal, la escolar, la fluvial, la agrícola, la de vías terrestres, la industrial, la sanitaria, la de espectáculos públicos, la de cementerios, etc. etc. Toda manifestación de la vida civil tiene, o debe tener, su régimen de policía, perfectamente definido, para atender a la defensa previa de las personas y del cuerpo social en la integridad de sus derechos e intereses. (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 146).

CCXXVII

Régimen municipal

1.—Siendo como lo es, voluntad del Constituyente, que el arreglo de la administración municipal

corresponda principalmente a la ley, bien puede una nueva ley disminuír o restringir la aplicación de las anteriores sobre la misma materia. (1) (Sentencia, 24 mayo 1915, I, 374).

CCXXVIII

Registro de las sentencias

1.—El registro de la sentencia es una formalidad externa, independiente de las disposiciones contenidas en el fallo. La orden de registro no hace parte de la materia propia de la sentencia. Si la sentencia, por su naturaleza, requiere la inscripción, ésta debe verificarse aunque aquélla no lo ordene. (2) (Auto, 8 mayo 1915, II, 133).

2.—Para efectuar el registro de una sentencia, es preciso llevar al respectivo Registrador el expediente en que consta la sentencia original; de otra suerte la inscripción no puede efectuarse. (3) (Auto, 8 mayo 1915, II, 133).

3.—Después de proferida una sentencia que está, por su naturaleza, sujeta a la formalidad del registro, el sustanciador puede ordenar que se envíe el expediente al Registrador para que efectúe la inscripción, aunque la sentencia no disponga nada al respecto. Tal providencia no implica una adición del fallo, y no se halla bajo la prohibición del artículo 17 de la Ley 169 de 1896. (4) (Auto, 8 mayo 1915, II, 134).

---

(1) Artículo 76 de la Constitución; artículo 56 del Acto Legislativo de 1910.

(2) Artículos 93 y 94 de la Ley 130 de 1913.

(3) Artículo 2657 del Código Civil.

(4) Artículo 94 de la Ley 130 de 1913.

CCXXIX

Reglamentos de las Asambleas

1.—Las Asambleas departamentales no pueden reformar sus reglamentos sino por medio de ordenanzas: los proyectos de reglamento o de reforma deben discutirse y aprobarse en tres debates, en distintos días. [1] [Sentencia, 21 febrero 1916, II, 217].

CCXXX

Rentas

1.—Los procedimientos señalados para el arrendamiento de bienes nacionales son igualmente aplicables al arrendamiento de rentas nacionales, puesto que es de la venta o administración de aquellos bienes de donde proceden los ingresos que comunmente se denominan Rentas. [Sentencia, 15 marzo 1915, I, 202].

2.—El objeto materia del contrato sobre arrendamiento de la renta de licores de un Territorio, no es la renta misma, sino el derecho exclusivo que tiene el Gobierno para la producción y venta de licores destilados embriagantes que no sean cerveza, chicha, ni guarapo. [Sentencia, 15 marzo 1915, I, 202).

CCXXXI

Rentas municipales

1.—El artículo 50 del Acto Legislativo número 3 de 1910, consagra una inmunidad en favor de los bienes y rentas de los Departamentos y de los

(1) Artículo 33 de la Ley 88 de 1910.

Municipios, para defenderlos de actos atentatorios, por parte de los funcionarios de la Administración Ejecutiva, o de cualesquiera otras personas o entidades que pretendan tomarlos para servicios públicos o particulares. Ante esta inmunidad, ni la ley misma puede decretar el despojo o la ocupación de los bienes que los Departamentos o los Municipios poseen como personas jurídicas, con los atributos de la propiedad civil. (1) [Sentencia, 24 julio 1916, III, 90].

CCXXXII

Rentas públicas

1.—No puede aceptarse que el arrendamiento de una renta, verificado por el Gobernador en las condiciones que señala la respectiva ordenanza, sea una delegación de funciones, por parte de las Asambleas, contraria a los preceptos cons-

(1) Así, un ferrocarril o un edificio de propiedad departamental o municipal, las acciones de los Departamentos o de los Municipios, en empresas industriales o bancarias, los valores en dinero que reposan en sus cajas, y cualesquiera otros bienes adquiridos en uso de atribuciones legítimas, están garantizados contra la arbitrariedad de toda persona. Si el Gobierno necesita aplicar a un objeto cualquiera del servicio nacional, de acuerdo con la ley, un edificio departamental o municipal, debe obtenerlo en compra o mediante expropiación, según las reglas generales; no puede tomarlo ni de mano poderosa ni gratuitamente. Si se pretende establecer una vía férrea al través del predio particular de un Departamento o de un Municipio, es indispensable adquirir la zona, previa indemnización, de acuerdo con las leyes pertinentes. Pero la inmunidad en referencia, que pertenece al orden jurídico, de carácter civil, no priva sobre el sistema constitucional, basado en los principios fundamentales del Derecho Público, en cuya virtud corresponde a la ley el régimen tributario de los Departamentos y de los Municipios. De aquí que sea improcedente, en concepto del Consejo de Estado, para calificar la legalidad o ilegalidad de una ordenanza, la argumentación fundada en la garantía que consagra el precepto constitucional antes citado.

Artículo 5 del Acto Legislativo de 1910.

titucionales y legales. La Asamblea es la Corporación Legislativa de la Administración departamental; pero el ejercicio inmediato de ésta corresponde al Gobernador, y sería novísimo que la Asamblea hiciera por sí la gestión de manejar las rentas y celebrar los contratos. [1] [Sentencia, 5 septiembre 1916, III, 247 y 248].

CCXXXIII

Repartimiento

1.—Para repartir un expediente que ha estado en curso en otro Tribunal, y por ministerio de la ley pasa al conocimiento del Consejo, no se necesita gestión del interesado; el repartimiento es más bien un deber de la Corporación, que debe cumplir cuando tenga papel para la actuación. [Auto, 27 julio 1916, III, 595].

CCXXXIV

Representación nacional

1.—La Representación nacional es un mandato de régimen político conferido a personas nominalmente designadas, las cuales, por lo mismo, tienen positivo interés en las resultas del juicio que verse sobre el origen de su mandato. [Sentencia, 3 septiembre 1915, I, 561].

CCXXXV

Representaciones dramáticas

1.—No hay disposición alguna especial en la Constitución relativa a las representaciones dramáti-

(1) Artículo 97, ordinal 37 del Código Político y Municipal; artículo 120 de la Constitución.

cas; pero según el artículo 2.° de la Ley 32 de 1886, es legal la censura previa en tratándose de representaciones dramáticas, pero la facultad de establecer esa censura no corresponde a las Asambleas, sino al Gobierno, según el texto de la disposición legal citada. (1) (Sentencia, 17 octubre 1916, III, 444).

CCXXXVI

Resoluciones del Gobierno

1.—Las resoluciones del Gobierno con relación a consultas sobre aplicación de las leyes en los ramos administrativo, fiscal y militar, son obligatorias para los empleados del respectivo ramo. De otro modo, se dejaría a la libre interpretación de los Agentes administrativos el decidir cuándo las resoluciones del Gobierno están o no, ajustadas a la ley, cosa ésta inconveniente para la buena organización del servicio público. (Sentencia, 22 julio 1915, I, 599; 2.ª, 668).

CCXXXVII

Resoluciones de los Ministros

1.—El Consejo de Estado carece de jurisdicción para conocer de demandas sobre nulidad de resoluciones de los Ministerios, originadas en contratos celebrados por el Poder Ejecutivo en nombre del Estado. Las controversias sobre esta clase de contratos, su validez o nulidad, son de la exclusiva competencia de la Corte Su-

(1) Artículo 42 de la Constitución.

prema de Justicia. (1) (Sentencia, 19 agosto 1915, I, 657).

2.—Las Resoluciones de un Ministerio sobre el modo como un deudor de la Nación debe verificar un pago de letras de cambio, en razón de contrato celebrado en nombre del Estado, son providencias que, por su origen, escapan a la revisión del Consejo de Estado, según la doctrina del artículo 18, inciso *i*) de la Ley 130 de 1913. (Sentencia, 25 mayo 1915, I, 738).

3.—Cuando se acusa una Resolución ministerial como lesiva de los derechos civiles del demandante, si los hechos constitutivos del agravio no se ordenaron en la Resolución ni se ejecutaron en cumplimiento de ella, ni el acto acusado ordena que se sigan cumpliendo; si principiaron antes de expedirse él; en otros términos, si el acto acusado no genera ni sanciona el quebrantamiento de la Constitución o de la ley, ni lesiona derechos civiles, sino que tales efectos se producen independientemente del acto del Gobierno ó del Ministro, entonces el acto no puede tocarse, ni los hechos que causan el agravio dan acción para ante el Consejo de Estado. (Sentencia, 13 noviembre 1916, III, 541).

4.—Como un Ministro no puede decretar indemnización de perjuicios cuando el derecho del reclamante es dudoso, ya porque no sean conocidos esos perjuicios, ya porque no esté probado que el reclamante sea el agraviado, es evidente que

(1) Artículo 40, inciso 8.° de la Ley 130 de 1913.

la Resolución del Ministerio que declara no ser el caso de reconocer a favor del demandante los perjuicios que reclama, y le deja a salvo los derechos que tuviere para que los haga valer ante la autoridad competente, no le produce agravio al reclamante, y el Consejo de Estado no podrá anularla por ese aspecto. (Sentencia, 13 noviembre 1916, III, 542).

CCXXXVIII

Resoluciones de las Asambleas

1.—Todos los actos de las Asambleas departamentales que no tengan carácter de ordenanzas, son *resoluciones*. Las elecciones que verifican las Asambleas para miembros del Consejo Electoral o para ternas de Magistrados y Fiscales, son actos de la categoría de resoluciones. (1) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 31).

CCXXXXI

Resoluciones administrativas

1.—Solamente la persona que se crea damnificada por una providencia administrativa que no tenga carácter general, tiene personería para acusarla ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, sea inconstitucional o ilegal dicha providencia, como lo sería desde que fuese violatoria de derechos civiles. (2) (Sentencia, 19 julio 1915, II, 430).

2.—Las providencias administrativas que pueden ser acusadas por cualquier ciudadano como viola-

(1) Artículo 99 del Código Político y Municipal.

(2) Artículo 80 de la Ley 130 de 1913.

torias de la Constitución o de la ley, son de ordinario las que tienen carácter general, que no miran a intereses de una o algunas determinadas personas. (1) (Sentencia, 19 julio 1915, II, 430).

CCXL

Responsables del Erario

1.—Ni el artículo 49 de la Ley 146 de 1888 derogó los mandatos a que se refieren los artículos 147 y 2024 del Código Fiscal de 1873, ni el 403 de la Ley 110 de 1912 derogó la segunda parte del artículo 49 de Ley 146 citada, sino que tales prescripciones, que se dicen no acogidas por los Legisladores de 1888 y 1912, están en todo su imperio y vigor: la primera por mandato correlativo del artículo transitorio *E* de la Ley 146 de 1888, y la segunda, por fuerza directa del artículo transitorio *H* de la Ley 110 de 1912. (Concepto, 18 septiembre de 1915, I, 498).

2.—No es justo elevar a alcance líquido el valor o monto de los cargos que no se han formulado de manera concreta y clara; y no es posible exigir respuesta satisfactoria a cargos que no se han formulado debidamente. (Sentencia, 21 octubre 1915, II, 51).

3.—El administrador de una Aduana es responsable de las sumas que faltaren en la Caja, según aparece de la visita practicada por el Inspector de Aduanas y de la confesión del encarga-

(1) Artículos 78, 79 y 80 de la Ley 130 de 1913.

do de la Administración, quien asevera que esa diferencia proviene de un robo hecho a la oficina, y del cual se dió cuenta a las autoridades. Probada la falta de dinero en la caja, ni el dicho del Administador, ni las declaraciones de todos los empleados de su oficina de haber sido ésta robada, inhiben de responsabilidad a aquel empleado, mientras no aparezca demostrado en forma legal el hecho delictuoso ejecutado por quien el empleado de manejo no está obligado a responder. (1) (Sentencia, 18 septiembre 1916, III, 537).

CCXLI

Responsabilidad de la Nación

1.—Desde que los bienes del extranjero son tomados o detenidos—particularmente si se trata de muebles—la presunción natural es la de que pertenecen a aquel en cuyo poder están; de modo que, quien ha impedido el libre ejercicio del derecho de propiedad sobre ellos, debe cargar con la responsabilidad de los daños que posteriormente sufran, desde luego que sin el acto inicial no habría habido lugar a la consumación de los hechos posteriores. Por consiguiente, si el daño o exacción que se reclaman de la Nación fueron consumados por funcionarios del Gobierno legítimo en bienes que estaban entonces en poder de fuerzas revolucionarias, bien porque los hayan expropiado, bien porque de cualquier modo se hayan apo-

(1) Artículos 172 de la Ley 61 de 1905; 1384 y 1401 del Código Fiscal.

derado de ellos, aquélla no puede ser responsable de los actos de sus agentes. (Sentencia, 20 noviembre 1916, III, 732).

CCXLII

Retroactividad de la Ley 130 de 1913

1.—Es jurídico admitir que las disposiciones de esta Ley, sobre acción de nulidad contra providencias gubernativas, hayan podido aplicarse a actos dictados con anterioridad a su vigencia y cuyos efectos se hallaban pendientes todavía al entrar en vigor, si en alguna forma aquellos actos eran violatorios de la Constitución o la ley, o lesivos de derechos civiles; pero si esos actos anteriores a la ley surtieron todos sus efectos, la revisión de ellos, por parte del Consejo de Estado, principalmente si se refieren a contratos celebrados con particulares, constituye una evidente usurpación de jurisdicción, una invasión de campo ajeno. (Sentencia, 19 agosto 1915, I, 658).

CCXLIII

Revisión

1.—*Revisión* es el acto que ejecuta una autoridad cuando por disposicion de la ley enmienda o trata de enmendar los errores o abusos cometidos por otras autoridades. (Auto, 6 febrero 1915, I, 144).

CCXLIV

Revision administrativa

1.—Siendo así que son cosas distintas *la revisión* en juicio civil—que tiene lugar en virtud del des-

cubrimiento de hechos cuya existencia se ignoraba al dictarse la sentencia—y la *revisión* en materia administrativa, que sólo tiene por objeto decidir si el acto acusado es violatorio de la Constitución o la ley o lesivo de derechos civiles, no puede admitirse que a las actuaciones administrativas pueda aplicarse la disposición del artículo 402 de la Ley 105 de 1890. Esta disposición es incompatible con la ley orgánica de la jurisdicción contenciosa y su aplicación a los juicios administrativos sería contraria al precepto del artículo 104 de la Ley 130 de 1913. (1) (Sentencia, 8 noviembre 1916, III, 185).

CCXLV

Revisión contencioso-administrativa

1.—Según el artículo 104 de la Ley 130 de 1913, las disposiciones del Código Judicial y las de las leyes que lo adicionan y reforman, sólo son aplicables a los juicios de que habla la expresada Ley sobre jurisdicción contenciosa, en cuanto sean compatibles con su naturaleza y no se opongan a las especiales contenidas en ellas. El artículo 402 de la Ley 105 de 1890, que contiene una de las reglas sobre sustanciación y determinación del recurso de revisión en materia civil, adiciona el Código Judicial en cuanto permite a la Corte Suprema pedir, a quienes corresponda, todos los antecedentes del pleito cuya sentencia se impugna;

(1) Artículos 79, 53 a 63 y 67 de la Ley 130 de 1913.

pero de aquí no se concluye que sea procedente su aplicación a la revisión de los actos del Gobierno o de los Ministros, una vez que la tramitación de éstos está regulada por las disposiciones especiales de que tratan los artículos 53 a 63 de la Ley que organiza la jurisdicción contencioso-administrativa. (1) (Sentencia, 8 noviembre 1916, III, 185).

2—El envío del expediente al Superior, que previene el artículo 67 de la Ley 130 de 1913, tiene lugar únicamente cuando hay apelación o consulta, no cuando se revisan actos del Gobierno o de los Ministros, conforme al artículo 78 de la misma Ley. En el primer caso, la misión del Consejo de Estado, como Tribunal de *segunda instancia*, es confirmar, reformar o revocar la de primera instancia, de modo que en ésta no tenga que volver a decidir el Tribunal inferior; en el segundo, el Consejo, como Tribunal de *primera* y *única instancia*, no reforma, confirma ni revoca, sino que únicamente se limita a declarar que con la providencia acusada han sido o no violadas la Constitución o la ley o los derechos civiles del recurrente. (Sentencia, 8 noviembre 1916, III, 186).

3.—La revisión en materia contencioso-administrativa es un juicio que se falla en *primera* y *única* instancia, y en que el Consejo de Estado no confirma, ni reforma, ni revoca la providencia acusada, sino que se limita a declarar que con ella han sido o no violadas la Consti-

(1) Artículo 105 de la Ley 130 de 1913.

tución o la ley o los derechos civiles del recurrente. Este recurso tiene su tramitación especial señalada en los artículos 53 a 63 de la Ley 130 de 1913, orgánica de la materia, según el precepto del artículo 79 de la misma ley; y siendo esto así, es improcedente aplicar a él disposiciones que, como la del artículo 402 (1) de la Ley 105 de 1890, se refiere a revisión civil. (2) (Sentencia, 8 noviembre 1916, III, 189).

CCXLVI

Revisión de sentencias

1.—El fin que la ley se propone al ordenar la consulta de las sentencias, es el de que el respectivo superior, teniendo en cuenta los puntos que han sido materia de la demanda y el valor de las comprobaciones aducidas en el debate, decida si el Juez o Tribunal sentenciador procedió conforme a derecho, resolviendo todas y cada una de las peticiones de la demanda. (Sentencia, 12 julio 1915, I, 609).

---

(1) Este artículo dice: «Interpuesto el recurso, la Corte pedirá a quienes corresponde todos los antecedentes del pleito civil cuya sentencia se impugne, y mandará emplazar a cuantos en él hubieren litigado, para que dentro del término de cuarenta días comparezcan a sostener lo que convenga a su derecho.

La citación se hará personalmente respecto de todas las personas que fueren conocidas y cuya residencia se conozca; y por edictos publicados en el periódico de la Corte se citará a las demás personas.

Los cuarenta días de que se ha hablado comenzarán a correr desde la fecha de la citación, ya se haya verificado personalmente o por edictos».

(2) Artículo 104 de la Ley 113 de 1913.

CCXLVII

Riqueza mobiliaria

1.—Del hecho de que la ley no haya establecido impuesto sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria, no puede seguirse que las Asambleas carezcan de facultad para establecer esta contribución, o que al imponerla establezcan un impuesto contrario al sistema tributario nacional, violando el precepto según el cual una cosa no puede gravarse dos veces, una por el Estado y otra por el Departamento. Precisamente por no hallarse establecido este impuesto en pro del Estado, existe para las Asambleas la facultad de establecerlo, conformándose al sistema tributario nacional. (Sentencia, 18 junio 1915, I, 683).

2.—Estando determinado por la ley que las sociedades anónimas y Bancos no pueden sujetarse a contribuciones directas o indirectas distintas de las que gravan las sociedades colectivas y en general a toda persona natural o jurídica, las Asambleas departamentales carecen de facultad para gravar los dividendos y utilidades líquidas de aquellas instituciones comerciales, y para establecer medios especiales de recaudo. (1) (Sentencia, 18 junio 1915, I, 688).

(1) Artículo 4.º de la Ley 42 de 1888.

S

CCXLVIII

Salinas

1.—Para el arrendamiento de las salinas pueden aplicarse las disposiciones especiales vigentes sobre la materia antes de 1912, pero, en todo caso, con subordinación a las reglas generales del Capítulo I, Título I, Libro I del Código Fiscal, del cual forman parte las disposiciones relativas a la formación y publicación del pliego de cargos que debe ser aprobado por el Consejo de Estado, para que el contrato pueda celebrarse mediante licitación pública, y queda exceptuado de las formalidades prescritas en los artículos 37 y 38 del citado Código. (1) (Sentencia, 4 noviembre 1915, II, 533).

CCXLIX

Sanción de ordenanzas

1.—El principio de que la *sanción* da el carácter de Ordenanza al proyecto votado por la Asamblea, es el mismo consagrado por la Constitución respecto de las leyes. Estas no rigen sino desde la sanción. (Sentencia, 7 junio 1915, I, 723).

---

(1) Artículos *A*, *transitorio*, y 11 del Código Fiscal.

CCL

Segregación de territorios municipales

1.—El recurso de queja que reconoce el artículo 54, ordinal 4.° del Acto Legislativo de 1910, no es *acción de nulidad*, según principio fundamental de derecho, pues la nulidad es la sanción—el bién o el mál—que resulta del cumplimiento o transgresión de la ley, y bien puede elevarse queja ante el Congreso y ser atendida y resuelta favorablemente, contra un acto de segregación dispuesto en una ordenanza perfectamente legal. El Congreso, como suprema autoridad política, no decide si la ordenanza es contraria a la Constitución o la ley, sino sobre la conveniencia o inconveniencia del acto de la segregación, es decir, sobre la exequibilidad de la ordenanza en tal concepto. (Sentencia, 26 julio 1915, I, 733).

CCLI

Sentencias de excepciones

1.—Una referencia mal hecha al enumerar el artículo 19 de la Ley 130 de 1913, los asuntos de que el Tribunal Supremo (hoy el Consejo de Esdo) puede conocer en segunda instancia, incluyó entre aquellos asuntos el Aparte *b*) que lo autoriza para conocer "de las apelaciones contra los Autos Interlocutorios o de sustanciación y de las sentencias de excepciones pronunciadas por los Recaudadores Nacionales y los Jueces de Ejecuciones Fiscales." Esto ha

dado lugar a que algunos Tribunales de Distrito se declaren incompetentes para pronunciar la sentencia de primera instancia y dejen esos fallos a los Recaudadores, pero en ningún caso a los Jueces de Circuito. Con todo, mientras el Legislador no atribuya expresamente a los Recaudadores nacionales la facultad de fallar sobre las excepciones que se les propongan, dichos empleados no pueden pronunciar tales fallos, ni el Consejo de Estado, como Tribunal de segunda instancia, ejercitar la facultad del Aparte *b)* de la disposición citada, facultad que, mientras estén vigentes los artículos 7.° de la Ley 169 de 1896, y 40 de la Ley 147 de 1888, corresponde, según el caso, a los Tribunales Superiores de Distrito o a la Corte Suprema de Justicia. (Resolución, 3 mayo 1915, I, 736).

CCLII

Sentencias definitivas

1.—Las sentencias de la autoridad Suprema Contencioso Administrativa en los asuntos en que este Tribunal conoce privativamente y en única instancia, son providencias de carácter definitivo sujetas al precepto del artículo 17 de la Ley 169 de 1896. (1) (Sentencia, 13 abril 1915, I, 176; 2.ª, 200, 3.ª, 318).

---

(1) Artículo 18 de la Ley 130 de 1913; artículo 100 de la Ley 105 de 1890; artículo 862 del Código Judicial.

CCLIII

Sistema tributario nacional

1.—No existiendo en la legislación actual, ley expresa que defina lo que ha de entenderse por *Sistema Tributario nacional,* debe entenderse por tal, el conjunto de preceptos constitucionales y legales a que debe sujetarse la entidad que establece los impuestos con los cuales han de contribuír los asociados para el sostenimiento del servicio público, como son, v. gr : que no tengan el carácter de una confiscación; que tengan carácter general, entendiéndose por este carácter, no que deban gravar a *todos* los asociados, sino a quienes se encuentren en las mismas condiciones establecidas por la ley, la ordenanza o el acuerdo (esto es, que el papel sellado tenga un mismo precio para todo el que lo solicite, que las mercancías de determinada clase de la tarifa de aduanas paguen conforme a ella cualquiera que sea el introductor, que quienes produzcan licores paguen una misma contribución, etc.); que el contribuyente que no satisfaga el impuesto, no puede ser reducido a prisión; que los impuestos que tengan el carácter de indirectos, no pueden empezar a hacerse efectivos antes de los seis meses siguientes a la promulgación de la ley, ordenanza o el acuerdo municipal que los establezca, etc. (1) (Sentencia, 18 junio 1915, I, 682).

(1) Ordenanza de Cundinamarca número 67 de 1914; artículo 56 del Acto Legislativo número 3 de 1910; artículo 97, ordinal 3.º de la Ley 4.ª de 1913.

2.—El sistema tributario nacional, al cual deben acomodar las Asambleas departamentales sus disposiciones relativas a impuestos, y del cual se habla también en la Ley 149 de 1888 (artículo 129, ordinal 3.°), no puede ser otro que el conjunto de principios que informan y han informado nuestras instituciones en materia de impuestos, y que se hallan consignados en una u otra forma en el Estatuto Fundamental. Por ejemplo: que los tributos deben ser de carácter general, que puede haber impuestos directos e indirectos, que las contribuciones de determinada índole no pueden hacerse efectivas sino después de cierto tiempo, etc. (1) (Sentencia, abril 1916, III, 699).

CCLIV

Soborno y cohecho

1.—No es contrario al sistema penal vigente el que una ordenanza estatuya que el soborno o cohecho a los empleados respectivos departamentales, sea elemento agravante para elevar al doble las penas por fraude a la renta de licores. Una medida semejante en nada impide que se aplique la condena señalada en el Código Penal al delito común, pues se trata de dos regímenes distintos que no son incompatibles. (2) (Sentencia, 30 marzo 1916, III, 164).

(1) Artículos 48 y 56, ordinal 1.º del Acto Legislativo de 1910.

(2) Artículo 97, ordinal 8.º del Código Político y Municipal.

CCLV

Sueldos de Alcaldes

1.—Disponer una Asamblea que el sueldo señalado a un Alcalde en el Presupuesto Municipal no pueda ser rebajado antes de la expiración del año económico, es consultar la estabilidad y fijeza que el artículo 185 de la Ley 4.ª de 1913 ha querido dar a tal empleo, señalando el período de un año. (1) (Sentencia, 12 abril 1915, I, 172).

CCLVI

Suministros

1.—Correspondiendo hoy al Consejo de Estado conocer de las demandas de que conocía en vía especial la antigua Comisión de Suministros y Expropiaciones, aquél Cuerpo—el Consejo—carece de jurisdicción para conocer de la acción ordinaria que sobre esta materia reconoce el artículo 39 de la Ley 163 de 1896. (2) (Sentencia, 5 agosto 1915, I, 803).

2.—La demanda promovida contra la Nación por el cesionario (donatario) del crédito, no interrumpe la prescripción extintiva de la acción, si se trata de una donación condicional que no llegó a perfeccionarse. (3) (Sentencia, 23 febrero 1915, I, 151).

---

(1) Artículos 185 y 194 de la Ley 4.ª de 1913; artículo 62 del Acto Legislativo de 1910.

(2) Artículos 18 y 84 de la Ley 130 de 1913; 30 de la Ley 60 de 1914; Decreto número 104 de 1913.

(3) Artículos 1284 y 1468 del Código Civil; 345 del Código Fiscal; 12 de la Ley 47 de 1905; Decreto número 104 de 1903. Véase *Donaciones*.

CCLVII

Supresión y creación de Municipios

1.—Para determinar la base de población en que se funden éstas, y para establecer y reglamentar la manera de *consultar los intereses locales*, así respecto de la creación o supresión, como respecto de la simple agregación o segregación de términos territoriales, el Código de Régimen Político y Municipal exige la demostración de ciertas circunstancias locales precisamente, y la práctica de un procedimiento amplio, a fin de que se hagan valer en oportunidad los intereses legítimos que el acto pueda afectar. (1) (Sentencia, 6 septiembre 1915, I, 805).

CCLVIII

Suspensión de ordenanzas

1.—La ley que regula la jurisdicción contenciosa administrativa, no ha señalado acción especial para demandar la *suspensión* de ordenanzas. Los Tribunales Seccionales sólo pueden dictar providencias suspensivas de estos actos como medida de previsión al admitir la demanda sobre *nulidad*, en los casos y con los requisitos que la misma ley estatuye, pero no como materia propia de un litigio que haya de fallarse directamente en definitiva. Proceder de otro modo, es decir, dar cabida a una demanda de *suspensivo* y resolverla en el fondo,

---

(1) Artículos 147 a 152 de la Ley 4.ª de 1913; artículo 54, ordinal 4.º del Acto Legislativo número 3 de 1910.

equivale a ejercer atribuciones que no se tienen, dar entrada a acciones que la ley no ha creado y hacer prorrogable una jurisdicción que por su naturaleza no lo es, cosas todas que se hallan fuera de las atribuciones del juzgador y que violan los preceptos de los artículos 145 y 157 de la Ley 147 de 1888. La ilegalidad de un proceder semejante no puede sostenerse con la declaración que haga el Tribunal Plural de que el sustanciador sufrió equivocación al dar curso a la demanda, pues ese mismo convencimiento ha debido indicar al Tribunal que su decisión final no debió ser otra sino la que le declare incompetente, en vez de entrar a resolver el asunto en el fondo. (1) (Sentencia, 21 febrero 1916, III, 105).

(1) Artículos 39, 52 y 55 de la Ley 130 de 1913.

T

CCLIX

Tarifa de aduanas

1.—En la facultad conferida al Gobierno para reglamentar el cobro de derechos aduaneros y consulares, aclarar dudas sobre clasificación de la Tarifa y resolver otros puntos de carácter adjetivo en la materia (Decreto Legislativo número 15 de 1905), no quedó comprendida la potestad para adoptar la compilación de un particular como Tarifa oficial de Aduanas. (1) (Sentencia, 10 julio 1915, I, 662).

2.—El Poder Ejecutivo no ha declarado texto oficial obligatorio la Tarifa de Aduanas, editada por el señor Gómez Mesa. Carece, por tanto, de apoyo legal todo auto de glosas que dicte la Corte de Cuentas sobre ese supuesto de que la referida Tarifa es documento oficial. (2) (Resolución, 1.° julio 1915, I, 665).

3.—La aprobación dada por el Ministerio de Hacienda a la inclusión de un artículo de importación en una clase inferior a la señalada en la Tarifa de Aduanas, no exime de responsabilidad al Administrador; y la Corte de Cuentas

(1) El Gobierno no ha declarado Tarifa oficial la del señor Gómez Mesa, ni hubiera podido hacerlo, legalmente, fundado tan sólo en el referido Decreto. Ley 15 de 1905.

(2) Decreto número 15 de 1905; Resolución número 3914 de 1911; 470 de 1912.

debe deducirle el alcance respectivo (1) (Sentencia, 12 abril 1915, II, 156).

CCLX

Términos judiciales

1.—La facultad de establecer una demanda no constituye *derecho adquirido*. Los términos se rigen por la ley nueva, excepto los que hubieren empezado a correr. (2) (Sentencia, 23 agosto 1915, I, 648).

CCLXI

Término probatorio

1.—La copia de un documento es una prueba distinta del documento mismo; una u otra deben ser pedidas dentro del término preciso fijado por la ley, y negada por el sustanciador la segunda por falta de disposición legal que autorice la traída del expediente original, el demandante puede solicitar la traída de la primera (la copia); pero esta solicitud, lo mismo que la de cualquiera otra nueva prueba, debe hacerse dentro del término legal, ya que conforme al artículo 509 del Código Judicial, notificado a todas las partes el auto en que se concede un término probatorio, este término comienza a contarse desde que queda hecha la notificación, término éste que es, además, improrrogable. (3) (Sentencia, 27 septiembre 1915, I, 710).

---

(1) Artículos 27 del Código Civil, 277 de la Ley 149 de 1888 y 240 de Ley 4.ª de 1913.

(2) Artículos 53 y 112 de la Ley 130 de 1913; 53 de la Ley 4.ª de 1913.

(3) Artículos 511 y 546 del Código Judicial.

2.—En los juicios sobre expropiaciones, no halla cabida el artículo 550 del Código Judicial, por estar claramente determinado en la Ley 163 de 1896 y Decreto número 104 de 1903, el procedimiento que debe observarse en estos juicios, acerca del modo como deben introducirse las pruebas. De aquí que no sea admisible que de los conceptos definitivos del Fiscal deba darse traslado a la parte demandante, o que ésta tenga el derecho de pedir o producir pruebas en cualquier estado del juicio. (1) (Sentencia, 26 agosto 1915, I, 694).

3.—Los cinco días de fijación en lista, señalados por el artículo 59 (letra *c*) de la Ley 130 de 1913, en las demandas sobre revisión de actos del Gobierno o de los Ministros, de que trata el artículo 78 de dicha Ley, constituyen el término improrrogable para solicitar la práctica de pruebas en esta clase de juicios, y por lo mismo son inadmisibles las que se piden antes o después. (Sentencia, 22 marzo 1915, II, 115).

CCLXII

Ternas

1.—Es aplicable el sistema del voto incompleto en la formación de las ternas que presentan las Asambleas departamentales para el nombramiento de Magistrados de los Tribunales Superiores y para Fiscales de estos Tribunales y de los Juzgados Superiores. Formar una

(1) Ley 130 de 1913.

terna es, en efecto, designar o nombrar tres individuos con el objeto de que en cualquiera de ellos pueda recaer el nombramiento del funcionario respectivo. Para hacer la designación de ternas la Asamblea tiene que proceder por por medio de elección, y por consiguiente ha de adoptar un sistema que asegure la representación proporcional de los partidos, el cual no es otro hasta hoy que el señalado por el artículo 33 de la Ley 42 de 1905. (1) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 66).

CCLXIII

Territorios municipales

1.—Las Asambleas no están sujetas a requisitos especiales en la expedición de ordenanzas que tengan por objeto únicamente *aclarar las líneas divisorias dudosas de los Municipios;* pero si se proponen crear una entidad municipal o separar cualquiera porción de territorio de un Municipio para anexarlo a otro, deben tener en cuenta las condiciones y practicar el procedimiento señalado como medio de consultar los intereses locales. Prescindiéndose de tales requisitos, la ordenanza respectiva peca contra la Constitución y la ley, y queda viciada de nulidad, bajo el imperio de los artículos 57 del Acto Legislativo número 3 de 1910, 110 del Código Político y Municipal, y 52 de la Ley 130 de 1913. (2) (Sentencia, 10 febrero 1916, III, 487.

---

(1) Artículos 38, 45 y 54 del Acto legislativo número 3 de 1910.

(2) Artículo 54, ordinal 4.º del Acto legislativo de 1910; artículos 147, 149, 150, 151 y 152, y 97, ordinales 22 y 23 de la Ley 4.ª de 1913.

CCLXIV

Testigos

1.—El hecho de no aparecer que la declaración le haya sido leída al testigo, no hace ineficaz su testimonio, puesto que la aprobación y su firma puesta al pie de aquélla, son indicios de que se impuso de lo expuesto. Lo esencial en esta materia, a juicio del Consejo de Estado, es que las diligencias se practiquen de conformidad con lo que preceptúa el artículo 633 del Código Judicial, (1) y no demostrándose que ese requisito se omitió, no parece razonable desechar el testimonio. (Sentencia, 18 junio 1915, I, 751).

2.—No puede decirse que hay oposición en las declaraciones de los testigos, respecto del tiempo en que se verificaron los hechos sobre que declaran, porque ocurra una pequeña diferencia en el recuerdo: para unos sea preciso y para otros menos preciso. (2) (Sentencia, 18 junio 1915, II, 165).

3.—No hace ineficaces las declaraciones de los testigos el hecho de no aparecer en algunas de ellas que les fueron leídas a los declarantes. (Sentencia, 18 junio 1915, II, 165).

---

(1) Este artículo dice: «Todo Juez o Magistrado debe certificar, bajo su responsabilidad, al fin de cada declaración, que él la recibió directa y personalmente, oyéndola del testigo y haciéndola escribir en su presencia, y haciendo al testigo todas las preguntas conducentes a obtener un conocimiento completo de la verdad que se investiga por medio de un testimonio verídico y completo».

(2) Unos dijeron que los hechos tuvieron lugar en los primeros días del mes de marzo de 1895, y otros dijeron que los hechos habían ocurrido en los meses de marzo y abril del mismo año.

4.—No es motivo para desechar como prueba las declaraciones de testigos sobre el conocimiento personal de un individuo que les consta es muy pobre, el que no se diga en las declaraciones el tiempo que haya durado ese conocimiento ni la época a que se refiere. (1) (Sentencia, 30 agosto 1915, II, 175).

5.—La falta de constancia acerca del hecho de que a los testigos les fuera leída su declaración, no es una demostración de que tal formalidad se haya omitido. Hay más bien motivo para creer que fue observada, si los testigos dijeron que se afirmaban y ratificaban en lo expuesto por ellos, ya que sólo puede afirmarse o ratificarse aquéllo que ha sido conocido en alguna forma. (Sentencia, 12 septiembre 1916, III, 470).

CCLXV

Textos de enseñanza

1.—En los contratos que celebre el Ministerio de Instrucción Pública para proveer a las escuelas de textos especiales de determinados autores, escogidos en concurso por un Jurado calificador, no es necesaria la licitación pública. (2) (Resolución, 1.° febrero 1915, I, 84; 2.ª, 181).

2.—No hay lugar a establecer las condiciones de caducidad, ni exigir otras seguridades para el caso de incumplimiento, en el contrato que celebre el Gobierno para la adquisición de textos de enseñanza de autor conocido. Aquí no

(1) Artículos 633 y 636 del Código Judicial.

(2) Artículo 24 de la Ley 89 de 1888; artículo 10 de la Ley 39 de 1903; Artículos 27, inciso *b*), y 37 del Código Fiscal.

se trata de un negocio en que el contratista necesite un plazo para entregar la obra, sino más bien de una compra en la cual el contratista entrega la obra y el Gobierno la paga en varios contados. (Resolución, 26 abril 1915, I, 181).

3.—El Gobierno está autorizado para celebrar contratos relativos a la consecución de textos de enseñanza para proveer las escuelas públicas. (1) (Sentencia, 10 febrero 1915, I, 84; 2.ª, 181).

CCLXVI

Timbre y Registro

1.—No existiendo, como no existe, disposición expresa alguna que permita declarar la nulidad o invalidez de las estampillas, en el caso de falsificación, toca al Juez apreciar la prueba y decidir ese punto en cada incidente o juicio que se presente, y a los interesados obrar del modo que más convenga a la seguridad de sus derechos. (2) (Concepto, 31 octubre 1916, III, 270-271).

2.—De conformidad con el artículo 4.° de la Ley 56 de 1904, los particulares que contraten con la Nación, los Departamentos y los Municipios, y se obligaren en favor de tales entidades, deberán pagar el impuesto correspondiente. Es, por consiguiente, ilegal, que en un contrato de compraventa sobre adquisición de un inmue-

---

(1) Artículo 24 de la Ley 89 de 1888; artículo 10 de la Ley 39 de 1903; artículo 27, inciso *b)* del Código Fiscal.

(2) Artículos 4.° y 5.° de la Ley 115 de 1914; Decreto número 894 de 1915.

ble para la Nación, se exima al vendedor del pago de los derechos de timbre y registro. (Sentencia, 11 septiembre 1916, III, 485).

CCLXVII

Tribunales Administrativos

1.—No existe pugna alguna entre el artículo 59, numeral 7.° del Acto Legislativo número 3 de 1910, y el 126, numeral 8.° de la Ley 4.ª de 1913. (1) Habiendo sido creados por la ley los Tribunales Contenciosos, ellos ejercen autoridad judicial y son competentes para conocer de los asuntos de que habla la última de las disposiciones citadas. (2) (Sentencia, 20 marzo 1916, III, 123-124).

---

(1) Estos artículos dicen: «Artículo 59. (Acto Legislativo número 3 de 1910). Son atribuciones del Gobernador.........7.ª Revisar los actos de las Municipalidades y los de los Alcaldes por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros a la autoridad judicial, para que ésta decida sobre su exequibilidad».

«Artículo 127 (Ley 4.ª). Son atribuciones de los Gobernadores, las siguientes:.........8.ª Revisar los actos de las Municipalidades y los de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros a la autoridad competente, para que ésta decida sobre su exequibilidad».

NOTA: La sentencia respectiva cita el artículo *126* de la Ley 4.ª, pero esta disposición no contiene nada al respecto, y el artículo 127, cuyo inciso se copia, es el que habla de atribuciones de los Gobernadores.

(2) Artículo 60 de la Constitución.

U

CCLXVIII

Unidad monetaria

1.—Tratándose de hechos que se sucedieron en la época comprendida del 20 de noviembre de 1899 al 20 de septiembre de 1901, debe entenderse que las cantidades demandadas en razón de suministros y expropiaciones, cuando no se expresa moneda determinada, lo son en moneda de papel, porque esta era la moneda legal de la República, al tenor de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 87 de 1886, vigente entonces. Si leyes posteriores cambiaron la unidad monetaria, y si el artículo 10 de la Ley 33 de 1913 dispuso que cuando no se expresase moneda determinada, las obligaciones se entenderán contraídas y serán pagadas en moneda de oro, tales disposiciones no pueden aplicarse sino a obligaciones contraídas desde la vigencia de esa Ley. (1) (Sentencia, 7 febrero 1916, III, 339).

2.—Es atribución propia del Congreso, la de fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda, conforme al precepto del numeral 15, artículo 76 de la Constitución; y puesto que esta función le atañe como atributo de soberanía, las

(1) Artículos 24 y 25 de la Ley 163 de 1896; Leyes 59 de 1905 y 35 de 1907.

Asambleas departamentales, corporaciones meramente administrativas, no pueden al respecto dictar providencia alguna, porque, siendo única la soberanía, tales entidades no pueden moverse sino dentro de la órbita trazada por la Constitución. (1) (Sentencia, 1.° agosto 1916, III, 323).

CCLXIX

Utilidad pública

1.—La declaratoria de utilidad pública de una empresa, para los efectos del parágrafo del artículo 1.° de la Ley 33 de 1915, debe hacerse de acuerdo con las reglas que para los casos de expropiación establece el artículo 1.° de la Ley 56 de 1890 y las demás leyes que regulan la materia, a falta de disposiciones especiales. (Concepto, 12 mayo 1916, III, 46).

(1) Artículo 1.° de la Ley 33 de 1903; Leyes 59 de 1905, 35 de 1907, 110 de 1912 y 4.ª de 1913; artículo 97, ordinal 37 de la Ley 18 de 1904.

V

CCLXX

Vacante

1.—El Consejo de Estado carece de facultad para examinar y declarar si un Magistrado del Tribunal Seccional de lo Contencioso Administrativo ha dejado vacante el destino a causa de que no volvió a desempeñarlo al cumplirse la licencia que se le había concedido. Tal declaración es consecuencia de la pérdida del empleo por causa de abandono, y este hecho delictuoso, tratándose de un Magistrado, debe ser calificado en juicio, oyendo a dicho Magistrado y apreciando sus descargos. (1) (Concepto, 2 febrero 1916, II, 98).

2.—La facultad que por el artículo 31 de la Ley 130 de 1913 asiste a los Tribunales de Distrito Judicial para llenar las faltas absolutas y las temporales de los Magistrados de los Tribunales administrativos seccionales, es sin perjuicio de la que el Consejo tiene según el mismo artículo. Cuando ha llegado el caso de reemplazar un Magistrado de los Tribunales Seccionales, por separación absoluta o temporal, el Consejo de Estado ha observado siempre la práctica de reemplazarlo con persona de

---

(1) Artículos 292 y 526 del Código Político y Municipal; 32 de la Ley 130 de 1913.

la misma filiación política del funcionario que se separa, ya que de otro modo podría eludirse a menudo el propósito del Constituyente, manifestado de modo claro en el artículo 45 del Acto Legislativo número 3 de 1910, sobre representación proporcional de los partidos. (1) (Concepto, 24 noviembre 1915, I, 676).

CCLXXI

Vestuarios para el ejército

1.—El Gobierno está facultado para celebrar, sin licitación, contratos para la adquisición de tela con destino a vestuarios del ejército, cuando se trate de una fábrica única productora del artículo. (Sentencia, 19 abril 1915, I, 164).

CCLXXII

Vía férrea

1.—En la facultad conferida al Gobierno para construír una vía férrea va implícita la de comprar los materiales y la de contratar su traída, como quiera que todo mandato confiere al mandatario la disposición de los medios accesorios para su recta ejecución. (Sentencia, 19 enero 1915, I, 134).

CCLXXIII

Vías públicas

1.—El camino de Micay, cuya construcción fue ordenada por la Ley 43 de 1910, no quedó de

(1) Artículos 3.º y 25 de la Ley 130 de 1913; artículo 8.º de la Ley 153 de 1887.—*Nota*. El Consejero Segovia salvó su voto en el Concepto anterior.

cargo de los Departamentos, como los demás a que alude el artículo 1.° de la Ley 50 de 1910, por estar incluído en la salvedad que hace el inciso 3.° del artículo 7.° de esta última Ley. La suma apropiada para su apertura no quedó con el carácter de simple auxilio. Es una vía nacional cuya construcción corresponde a la Nación. (Sentencia, 1.° mayo 1916, II, 416).

CCLXXIV

Violación de la ley

1.—La sanción de nulidad por violación de la Constitución o de la ley, que cae bajo la jurisdicción de los Tribunales de la Contencioso Administrativo, es la que procede de la infracción de los preceptos consignados en el texto de la Constitución o de las leyes. Los actos de las Asambleas, violatorios de los reglamentos, ordenanzas, decretos, etc.., no caen bajo aquella sanción, aun cuando tales reglamentos, ordenanzas, etc , se hayan expedido en virtud de autorización legal. (1) (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 52).

CCLXXV

Voto incompleto

1.—La derogatoria del artículo 4.° del Acto Legislativo número 8 de 1905, que reconoció el derecho de representación de las minorías en toda elección popular que tuviera por objeto constituír corporaciones públicas y en el nom-

(1) Véase *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, número 1089.

bramiento de Senadores, no implica la abrogación del artículo 33 de la Ley 42 de 1905, expedida en desarrollo de aquel precepto y por el cual se estableció el sistema del voto incompleto y del escrutinio pleno. En efecto, el artículo 181 de la Constitución, deja precisamente a la ley el régimen electoral con toda amplitud, desde luego, en lo que no se oponga a algún precepto en ella contenido; por tanto, aunque no se hubiese expedido el artículo 4.° del Acto Legislativo número 8 de 1905, el legislador de ese año tenía facultad plena para establecer y reglamentar el sistema del voto incompleto. Además, como el Acto Legislativo número 3 de 1910 (artículo 45), lejos de suprimir el principio de la representación de las minorías, reconocido por el Acto de 1905, lo confirmó y lo extendió perentoriamente a toda elección en que se vote por más de dos individuos, es incontrovertible que está en vigor el artículo 33 de la Ley 42 de 1905. (Sentencia, 15 diciembre 1915, II, 66).

CCLXXVI

Votos

1.—Cuando la Constitución, la ley o el reglamento de una corporación (de una Asamblea departamental, era el caso) exige para la declaración de la voluntad de ella una pluralidad absoluta de votos, igual a las dos terceras parte de los Diputados presentes (u otra análoga, como las tres cuartas o las cuatro quintas partes), y del

cómputo resultare una fracción de voto, la existencia de esta fracción debe considerarse como la exigencia de un voto, por no ser éste susceptible de división, desde luégo que al faltar una fracción, por pequeña que fuese, para completar la cuota que exige la ley, no existiría el número menor que ésta requiere para la aprobación de un acto. En otros términos, el número de votos debe ser igual o mayor a las dos terceras partes de los diputados que votan. (Sentencia, 21 febrero 1916, II, 218).

INDICE ALFABETICO

A

B

C

D

E

F

G

H

I

J

L

M

N

O

P

Q

R

S

T

U

V

TABLA

DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, LEGALES Y ADMINISTRATIVAS INTERPRETADAS POR EL CONSEJO DE ESTADO

CONSTITUCION

Artículos	Capítulos	Artículos	Capítulos
4	44, 169	60.....	26, 267
7	201	76, 22 ...	10, 30, 129, 196, 201, 228
11... ...	97	78..	196
12	97	120... ...	7, 30, 101, 111
19... ...	97	121... ..	22
23.. ...	21, 82, 107 a 109, 116	132... ...	196
25... . .	108, 109	141... ...	144
26... ...	64, 108, 109, 135	151	142
28	108, 109	160	193
31... ...	69, 71, 93, 120, 132, 147	181... ...	86, 144
36	83, 93	185... ...	119
42... ...	148, 235	199 ...	119
44... . .	71, 147, 150, 182, 194	203... ...	39
47... ...	162	206	196
57... ...	49	207	153
59... ...	7, 49		

ACTO LEGISLATIVO N.º 3 DE 1910

Artículos	Capítulos	Artículos	Capítulos
4	52, 116, 147, 150, 161, 250	54..... ...	12, 21, 57, 68, 71, 83, 87, 93, 100, 116, 119, 135, 144, 150, 151, 165, 166, 169, 170, 194, 262, 263
5	120, 147, 150		
6	129, 147, 150		
13 ...	186		
30... ...	7	55..... ...	169
38	263	56..... ..	20, 52, 116, 117, 119, 120, 147, 150, 161
40... ...	150, 194		
41... ...	70, 125, 219	57.	172, 195
42... ...	144	58..... ...	2, 4, 6, 54, 87, 150, 172, 174
45... ..	263	59..... ...	87, 110, 193
47	87	60..	116
48... ...	12, 20, 52, 78, 116, 119, 120, 147, 150, 161, 169, 171	62..... ...	165
		66.. ...	169
49 ...	12	67..... ...	129
50... ...	132, 231	68..... ...	153
52... .	169	69..... ...	52

ACTO LEGISLATIVO DE 1914

Artículos	Capítulos	Artículos	Capítulos
6	49, 167	70	49

CODIGO CIVIL

CODIGO PENAL

CODIGO JUDICIAL

CODIGO POLITICO Y MUNICIPAL

Artículos	Capítulos
3	150
5	88
12	21
16	12
36	121, 150
37	121, 150
52	7, 111, 116
53	7, 111
57	98, 100
85	161
90	86
91	21
97	12, 20, 52, 71, 87, 88, 108, 109, 116, 120, 122, 147, 150, 155, 161, 182, 184, 193, 194, 200, 214, 215, 232, 254
98	122, 184
99	6, 86, 87, 101, 199, 238

Artículos	Capítulos
109	116, 172
110	4, 189, 263
123	172
124	172
127	12, 101
140	101
141 y 142	165
147 a 153	21, 57, 68, 164, 165, 177
158 a 164	82
169	52, 122, 164, 214, 215
171	52, 122, 165
177	164
216	159
243	152
251	56
292	270
331	21, 172
340	59, 200
526	270

CODIGO FISCAL

Artículos	Capítulos
(A)	20, 248
(H)	136
4	128
6	20
9	20, 51, 225
11	20, 248
12	20
21	51, 190
25	190
26	180, 190
27	48, 51, 57, 180, 265
30	34
33	51
37	51, 137, 265
38 y 39	51
41	35, 51, 137
42	51
43	51
44	30
45	30
57	149
66	10
70 a 74	30
93	30
96	30
110	20
120	20
131	212
137	56
147 (1)	79, 240
241	51
245	51

Artículos	Capítulos
247	105
260	51
269	91
280 y 281	7
287	53, 180
289	95, 115
290	115
291	95
344 (1)	140
345	256
353	53, 106
361	53
363	53
364	106
365	17, 53
367	17, 53, 85
373	51, 91, 149, 160
374	160
375	160
382	17, 53
398	222
399	58
1283	176
1371	175
1384	240
1401	240
1871	176
1995	176
1996	176
2024 (1)	79, 136, 240
2075	176

(1) Edición de 1873.

CODIGO DE MINAS

Artículos	Capítulos	Artículos	Capítulos
12	69	117	69
32	69	118 y 119	69

CODIGO MILITAR

Artículos	Capítulos	Artículos	Capítulos
43	112	44	32, 88, 112, 210

CODIGO POSTAL Y TELEGRAFICO

Artículos	Capítulos	Artículos	Capítulos
54	56	82	56
55	56	111 ..	56

LEYES ESPECIALES

LEY 24 DE 1886

Artículos	Capítulos
1	140

LEY 32 DE 1886

Artículos	Capítulos
2	135

LEY 50 DE 1886

Artículos	Capítulos
7	89, 202
18	185
19	185
22	185

LEY 87 DE 1886

Artículos	Capítulos
15	268

LEY 57 DE 1887

Artículos	Capítulos
5	226
22	202

LEY 153 DE 1887

Artículos	Capítulos
3	116
8	26, 140, 270
12	93, 111, 116, 219
17	120
85	113
321	177

LEY 7.ª DE 1888

99	21
103	86
108 a 112	24
204... ...	86

LEY 42 DE 1888

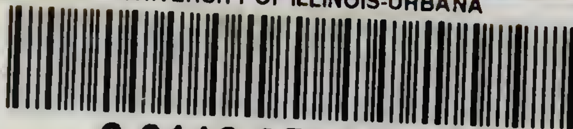
Artículos	Capítulos
4	247

LEY 89 DE 1888

Artículos	Capítulos
24	265

LEY 145 DE 1888

Artículos	Capítulos
14	98


UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 059110954